



HAL
open science

Rome par tous les moyens

Arnaud Passalacqua, Aurélien Delpirou

► **To cite this version:**

Arnaud Passalacqua, Aurélien Delpirou (Dir.). Rome par tous les moyens. École française de Rome, 2014, 978-2-7283-0990-0. halshs-04775200

HAL Id: halshs-04775200

<https://shs.hal.science/halshs-04775200v1>

Submitted on 19 Nov 2024

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.

« Rome par tous les moyens »

Évolutions urbaines et mobilité,
XX^e-XXI^e siècles

Études réunies par **AURÉLIEN DELPIROU**
et **ARNAUD PASSALACQUA**

«ROME PAR TOUS LES MOYENS»

ÉVOLUTIONS URBAINES ET MOBILITÉ, XX^e-XXI^e SIÈCLES

COLLECTION DE L'ÉCOLE FRANÇAISE DE ROME
492

«ROME PAR TOUS LES MOYENS»

ÉVOLUTIONS URBAINES ET MOBILITÉ,
XX^e-XXI^e SIÈCLES

Études réunies par Aurélien DELPIROU
et Arnaud PASSALACQUA

ÉCOLE FRANÇAISE DE ROME
2014

«Rome par tous les moyens» : évolutions urbaines et mobilité,
XX^e-XXI^e siècles = «Roma con tutti i mezzi» : evoluzioni urbane e mobilità,
secoli XX-XXI / études réunies par Aurélien Delpirou et Arnaud Passalacqua
= a cura di Aurélien Delpirou e Arnaud Passalacqua;

traduzione italiana a cura di Franco Bruni

Rome : École française de Rome, 2014

(Collection de l'École française de Rome, ISSN 0223-5099; 492)

ISBN 978-2-7283-0990-0 (br.)

1. Transports publics -- Italie -- Rome (Italie) -- 20e siècle
2. Transports publics -- Italie -- Rome (Italie) -- 21e siècle
3. Politiques des transports urbains -- Italie -- Rome (Italie) -- 20e siècle
4. Politiques des transports urbains -- Italie -- Rome (Italie) -- 21e siècle
5. Mobilité quotidienne -- Italie -- Rome (Italie) -- 20e siècle
6. Mobilité quotidienne -- Italie -- Rome (Italie) -- 21e siècle
7. Urbanisme -- Italie -- Rome (Italie) -- 20e siècle
8. Urbanisme -- Italie -- Rome (Italie) -- 21e siècle

I. Delpirou, Aurélien, 1979- II. Passalacqua, Arnaud, 1978-

III. Bruni, Franco, 1963-

CIP – *Bibliothèque de l'École française de Rome*

Le texte de Walter Tocci a été traduit de l'italien
par Bertrand GRANDSAGNE avec l'aimable autorisation
des éditions Donzelli



© - École française de Rome - 2014

ISSN 0223-5099

ISBN 978-2-7283-0990-0

SOMMAIRE

	Pages
Aurélien DELPIROU et Arnaud PASSALACQUA, <i>Er traffico de Roma : une ville en déficit de mobilité</i>	1-10
Walter TOCCI, <i>On l'appelle encore Rome</i>	11-33
Aurélien DELPIROU, <i>La futura linea C : l'introuvable troisième ligne du métro romain, entre enjeux urbains et conflits institutionnels</i>	35-58
Arnaud PASSALACQUA, <i>Renovatio vecturis : les cycles incomplets des transports collectifs de surface romains</i>	59-78
Vincent GUIGUENO, <i>Rome, ville ouverte aux scooters?</i> ...	79-84
Maxime HURÉ, <i>Vélib' à la romaine? Un standard européen au défi du territoire romain</i>	85-95
Hélène DANG VU, <i>Rendre Rome aux piétons? Enjeux, acteurs et conflits autour de la pedonalizzazione du centre historique</i>	97-112
Denis BOCQUET, <i>Conclusion</i>	113-120
RÉSUMÉS DES ARTICLES	121-123
INDEX DES NOMS	125

WALTER TOCCI

ON L'APPELLE ENCORE ROME*

«*On ne pleure pas sur une ville coloniale*»

La modernisation de Rome s'est engagée de façon décisive au XIX^e siècle. Toutes les déchirures qui se sont produites alors dans l'organisation spatiale de la ville se sont depuis répétées avec une intensité grandissante et ont conditionné son évolution jusqu'à nos jours. Là se trouve l'origine des incohérences qui marquèrent cette évolution, et c'est de là qu'il faut partir si l'on veut trouver des solutions aux difficultés actuelles. Le centre historique est l'origine du problème, dans l'espace comme dans le temps. Et ce pour trois raisons.

En premier lieu, l'empilement du moderne sur l'antique. La modernisation du centre historique s'est faite de manière erronée et, par conséquent, la structure qui s'y est superposée a toujours reposé sur des bases fragiles. D'autre part, les nouveaux quartiers ont été conçus comme s'ils n'avaient aucun passé avec lequel se confronter. Le rapport centre-périphérie est devenu ainsi la principale pathologie urbaine.

En second lieu, un changement d'échelle s'est produit avec le transfert brutal des fonctions de capitale, des ministères et des administrations, à Rome. Cette transformation fut si brusque qu'elle n'a pu s'intégrer harmonieusement à la croissance normale de la ville. Pendant la grande expansion du XX^e siècle, la difficulté à gérer ce phénomène s'est exprimée, au moins, à deux reprises et a été dévastatrice : tout d'abord avec la constitution d'une grande périphérie urbaine, puis avec l'expulsion des habitants vers l'*hinterland*.

Enfin, toutes ses transformations ont été réalisées en suivant le modèle mis en place par le comte de Mérode¹ à l'occasion du perce-

* Ce texte est extrait de l'introduction que Walter Tocci a donné au livre *Avanti c'è posto*, par I. Insolera, D. Morandi et W. Tocci (Roma, Donzelli Editore, 2008).

¹ NDT : Frédéric-François-Xavier Ghislain de Mérode (1820-1874) est un prélat belge, grand protagoniste de l'urbanisation de la ville de Rome d'abord sous Pie IX puis après sa proclamation comme capitale de l'Italie.

ment de la *via Nazionale* et de ses premiers lotissements : la privatisation des profits et la nationalisation des charges. La spéculation immobilière a toujours été une variable indépendante du développement urbain. Appartements et bureaux ont toujours été construits sans tenir compte des besoins en services et en équipements. Un réel déficit infrastructurel a commencé alors à s'accumuler, faisant de la capitale de l'État italien l'une des villes d'Europe les moins dotées en *capital public*.

Si nous voulions trouver un dénominateur commun à ces trois grands maux – la fracture centre-périphérie, les ruptures d'échelle et le déficit d'infrastructures – il nous faudrait recourir à une définition que Leonardo Benevolo utilise pour les années 1970 et qu'Italo Insolera² fait remonter au siècle précédent. L'un comme l'autre, en effet, ont évoqué la «ville coloniale» pour souligner l'anomalie, toute romaine, d'une capitale qui se développe brusquement, sans sédimentation ni programmation :

Au XIX^e siècle, en Europe, seule Athènes connaît une situation politique et une croissance urbaine analogues. Autrement, ce sont les grandes capitales coloniales – d'Alger et Tunis à New Dehli et Shanghai – qui offrent les mêmes caractéristiques politiques et urbaines. Ces nouvelles capitales n'étaient pas les plus grandes villes du monde. Elles le sont devenues en quelques années³.

C'est par une étonnante coïncidence que l'on retrouve chez le poète de la modernisation romaine qu'est Pier Paolo Pasolini les mots utilisés par les deux spécialistes de l'histoire de Rome. Ce dernier reprend, en effet, l'expression *ville coloniale*, pour raconter, avec la force de la poésie, les vicissitudes historiques de la capitale dans son poème *Meditazione orale*, écrit pour Ennio Morricone à l'occasion des célébrations du centenaire de Rome capitale d'Italie⁴ :

Non si piange su una città coloniale
eppure molta storia passò sotto questi cornicioni
col colore del sole calante
e fu spietata.

L'avertissement du poète – «on ne pleure pas sur une ville coloniale» – est également un programme pour ceux qui veulent réfléchir sur le futur de Rome. Certes, le poids du passé conditionne fortement les transformations à venir et contraint à récupérer ce qui a été mal fait, sans pouvoir vraiment laisser courir l'imagination sur

² NDT : Leonardo Benevolo (1923-) et Italo Insolera (1929-2012) sont des architectes, urbanistes et historiens italiens de l'architecture.

³ I. Insolera, *Roma moderna*, Turin, 1962, p. 368-370.

⁴ P. P. Pasolini, *Meditazione orale*, Rome, 2005.

d'improbables vellétités de planification. L'histoire urbaine de Rome au XX^e siècle a réellement été sans pitié comme le dit le poète. Et si les erreurs et les fautes du passé ont laissé une trace si profonde, c'est justement parce qu'elles ont accompagné un des plus grands changements urbains jamais connus en Europe : de la petite ville papale marquée par ses vignes courant le long des basiliques et ses vaches errant sur les forums à une agglomération comparable à Paris.

Si véritablement l'on souhaite honnêtement améliorer la ville telle qu'elle est, sans trop perdre de temps à pleurer sur la «ville coloniale», il faut beaucoup de courage et de lucidité pour admettre et distinguer les maux qui peuvent être soignés de ceux qui, malheureusement, ne le peuvent plus, afin de stopper leur progression. Ce travail de discernement a cruellement fait défaut ces quinze dernières années. Beaucoup des aberrations du XX^e siècle ont toujours cours. Si nous ne traitons pas la cause principale du problème, il paraît très improbable alors de pouvoir corriger les errements du passé. Nous aurons toujours un train de retard.

Et pourtant, le siècle avait plutôt bien commencé avec l'administration Nathan⁵, peut-être la meilleure de toutes. Aidée par le gouvernement de Giovanni Giolitti, elle avait introduit de solides éléments de modernisation et commencé à corriger certains errements des décennies passées pour tenter, fait unique jusqu'à nos jours, de casser la spirale de la spéculation immobilière par une réglementation sur les terrains constructibles. Elle causa sa chute.

La Rome de l'après Première Guerre mondiale est encore une ville compacte, avec un tissu urbain continu qui s'inscrit dans le cadre fixé par le Plan régulateur général (PRG) d'Edmond Sanjust de 1909⁶. C'est-à-dire, *grosso modo*, dans les limites de la ceinture ferroviaire. Ce sont les années 1920 qui créèrent une véritable déchirure entre la ville «consolidée» et sa banlieue, avec une violence qui n'a pas d'équivalent en Europe. La banlieue n'est pas vécue comme la continuation de quartiers existants mais elle est conçue véritablement en rupture avec ces derniers, avec un urbanisme différent et un clivage social prononcé. C'est cette époque qui a engendré la dualité entre une Rome bourgeoise et une Rome populaire, ainsi que les fractures successives : géographiques, politiques,

⁵ NDT : Ernesto Nathan (1845-1921) dirigea de 1907 à 1913 une administration municipale progressiste et fut le premier maire de Rome à ne pas être un grand propriétaire terrien.

⁶ NDT : Edmond Sanjust di Teulada (1858-1936) est un ingénieur et homme politique italien. En 1909, il met au point le PRG de Rome qui, le premier, organise l'expansion de la ville au-delà des murs d'Aurélien.

culturelles et symboliques. C'est donc à cette époque qu'il faut également faire remonter ce mélange d'amour et de haine qui caractérise les relations entre le centre historique et la périphérie, un mélange d'exclusion et de dépendance, d'attraction et de peur qui voit son archétype dans les campements sauvages aux portes de Rome, et son expression, postmoderne, dans l'invasion pacifique de la grande artère centrale de la ville, la *via del Corso*, par les jeunes banlieusards en fin d'après-midi.

De cette séparation conflictuelle est née une banlieue à la physionomie complexe et discontinue. Il s'agit essentiellement d'un environnement ouvert, constitué de nombreux petits éclats urbains distribués géographiquement de façon anarchique, sans se soucier d'éventuelles structures culturelles ou géographiques préexistantes, avec une densité démographique parfois importante à l'échelle locale, mais en réalité faible à l'échelle de l'ensemble. Ils occupent donc un très vaste territoire, dans lequel ils sont dispersés et entourés d'espaces vides. La communication avec Rome se fait exclusivement par les voies consulaires⁷. Il n'y a pas d'alternative. En l'absence d'un véritable réseau routier, ces quartiers ne peuvent réellement dialoguer les uns avec les autres et ne sont reliés que par un axe principal. Cette pauvreté des relations crée une impression d'isolement dans les *borgate*⁸. Dans la vie quotidienne, les habitants, en effet, ressentent un sentiment d'enfermement alors qu'en réalité ils vivent dans un espace éclaté et ouvert sur la campagne.

Ce nouveau type d'urbanisation ne facilite pas les transports en commun. La basse densité de population rapportée à la vaste zone géographique à desservir impose, en effet, une fréquence de service excessive. D'autre part, si l'accessibilité n'est assurée que par une seule route, seule la voiture permet de se déplacer librement. Le transport public, en effet, n'est efficace que parce qu'il est relié à d'autres lignes; c'est précisément cette interconnexion qui crée la mobilité. Il présuppose donc l'existence d'un vaste réseau routier, ce qui n'est pas le cas à Rome, où le transport public évolue dans un univers foncièrement hostile. C'est la contradiction fondamentale du transport romain, qui se trouve être à la fois l'un des plus coûteux et des moins efficaces d'Europe. Le problème relève donc avant tout de

⁷ NDT : On appelle habituellement voies consulaires l'ensemble des routes qui, construites dans l'Antiquité par les magistrats de la ville, les consuls, partaient et arrivaient à Rome. La plus connue est la *via Appia*.

⁸ NDT : Le terme est difficile à traduire en français. «Il s'agit d'un morceau de ville au milieu de la campagne qui n'est réellement ni l'un ni l'autre. Un morceau de cité qui n'a pas une organisation suffisante pour s'appeler quartier» (I. Insolera, *Roma moderna : un secolo di storia urbanistica 1870-1970*, Turin, 1976).

l'urbanisation contemporaine. Tant qu'on ne résoudra pas cette question, les transports continueront à empirer, rendant inutiles toute politique de la mobilité.

Le tramway a été la première victime de cette histoire; il semble pourtant être la seule réponse possible aux problèmes hérités du passé. Les solutions offertes aujourd'hui à la périphérie romaine par le transport sur rails varient cependant selon les formes qu'elle a prises dans le temps. Il est donc utile de bien les distinguer pour adapter les réponses à apporter.

[...] Si la dualité est le dénominateur commun de toute l'histoire de la périphérie on peut cependant distinguer trois étapes qui ont, chacune, laissé un héritage particulier : la périphérie *historique*, la périphérie *anulare* qui se développe jusqu'au *Grande raccordo anulare (GRA)*⁹, et la périphérie *regionale*. La première correspond à la grande expansion du XX^e siècle, de l'après Première Guerre mondiale jusqu'à la moitié des années 1970. Malgré la rupture historique entre fascisme et République, on peut considérer cette période comme cohérente du point de vue de la transformation physique de la ville. [...]

*L'abusivismo*¹⁰ est le moteur de la grande extension du siècle dernier, le catalyseur du changement d'échelle de la ville, la force qui renverse tour à tour les premières *borgate* publiques, les PRG de 1931 et de 1962, qui emporte avec lui les tentatives de réhabilitation des années 1980 et contamine le dernier Plan des années 2000, lequel prévoit pourtant la légalisation des zones loties abusivement. Un rapport symbiotique a toujours existé entre planification et construction abusive. Les *borgate* ont toujours eu besoin de projets de développement en taches d'huile pour s'appuyer sur le réseau routier et sur les équipements publics offerts par les constructions légales, comme le parasite se nourrit aux dépens d'un hôte sans lequel il est incapable de survivre. Au contraire, la planification a toujours été une force stérile, elle n'a jamais été capable d'organiser les dynamiques urbaines et a donc trouvé dans *l'abusivismo* l'énergie, illégale certes, capable de brûler les étapes, d'ignorer les résistances territoriales et normatives, d'empiéter sur les espaces vides au-delà même des limites posées par le planificateur. *L'abusi-*

⁹ NDT : Le *Grande Raccordo Anulare (GRA)* est la ceinture périphérique de Rome, assez éloignée de la ville elle-même (entre 12 et 15 km du Capitole) et autour de laquelle s'est développée la périphérie *anulare*.

¹⁰ NDT : Là encore, le terme n'est pas facile à traduire tant il recouvre des notions parfois contradictoires. Littéralement, c'est une forme d'habitat abusif, à l'origine précaire. Il s'agit généralement de constructions non formellement autorisées, même si elles peuvent être encouragées et s'inscrire a posteriori dans un PRG.

vismo, c'est l'anti-planification mais également le moteur même de la planification.

D'autre part, le planificateur a toujours adopté une attitude hautaine envers le «virus de l'*abusivismo*», prenant acte de la situation en faisant semblant de ne pas se rendre compte de sa force destructrice qui aura finalement vidé son projet de toute sa substance. Toute l'histoire urbanistique de Rome au XX^e siècle s'explique à la lumière de ces ambiguïtés réciproques. Les grandes idées ont toujours été submergées par la plaie des constructions non autorisées, laissant seulement le vague souvenir de comment les choses auraient pu être.

Pour saisir complètement le rôle de l'*abusivismo*, il convient de se référer à la définition, très large, qu'en donne Leonardo Benevolo¹¹. Il ne se résume pas simplement à la violation de la norme, mais il doit être compris comme une véritable occupation du sol, illégale parfois mais pas toujours, réalisée sans vision générale, sans projet urbain. Dans ce sens, l'urbanisation de la *via Nazionale* peut déjà être considérée comme abusive. Bien que pourvue de toutes les autorisations administratives nécessaires, elle fut réalisée non seulement avant que le Plan ne soit décidé, mais avant même le tracé définitif de la rue. De la même façon, les *Nuclei edilizi* (agrégats d'habitats modestes, NDT) de Virgilio Testa, bien que prévus, ont finalement abouti au morcellement de l'après-guerre. Au contraire, et indépendamment des jugements que l'on peut porter sur son résultat, le projet Comète, qui imaginait le développement de la ville vers la mer, bien qu'il n'ait jamais été formalisé, peut être considéré comme une planification de fait; de même, le *Grande raccordo anulare* joue incontestablement un rôle central dans l'organisation du territoire bien qu'il n'ait jamais été évoqué par le Plan régulateur lors de sa réalisation.

Ces rapports croisés très particuliers entre planification et anti-planification ont donné naissance au développement interrompu et irrégulier de la banlieue. La règle de l'*abusivismo* a contaminé l'ensemble de la structure urbaine et pas seulement les implantations résidentielles. Elle s'est accompagnée d'une boulimie d'espace, d'une incapacité à intégrer la transformation immobilière, de la supériorité des intérêts des propriétaires sur la réalisation des équipements et services nécessaires. La *borgata* est née comme intervention publique à un niveau local pour se transformer en organisation à grande échelle. De la *colonie* d'Acilia, première *borgata* officielle née en 1924, nous sommes passés à la ville *coloniale*.

¹¹ L. Benevolo, *La distruzione del piano*, dans A. Clementi (éd.), *La metropoli spontanea. Il caso di Roma 1925-1981 : sviluppo residenziale di una città dentro e fuori del piano*, Bari, 1983, p. 69-74.

Les voies consulaires du tramway

Parmi les différents héritages étudiés jusqu'alors, le Plan régulateur général de 1931 a été le plus décisif. Il s'est, de fait, appliqué à la banlieue historique dans sa totalité, en reprenant les premières variantes¹² spéculatives des années 1920 réalisées au détriment du modèle proposé par Sanjust. Il réussit, d'autre part, à pénétrer les grands dessins planificateurs de Luigi Piccinato¹³, tout en les vidant de leur substance. Ses effets se feront sentir jusque dans les années 1960. La remarquable capacité de ce plan à s'adapter aux diverses transformations urbaines vient du fait qu'il a pleinement et rationnellement intégré, et ce fut le seul, le principe d'une expansion en taches d'huile de la ville : sans faux-semblant, sans verser dans l'abstraction ou l'idéalisation, mais en suivant l'évolution socio-politico-économique de la ville. Il est vrai cependant qu'il envisageait toujours une évolution continue des quartiers existants; en théorie, et bien qu'il s'adressa à la ville dans son ensemble, même si de fait il insistait sur un développement vers l'est, il ne prévoyait pas de déchirure du tissu urbain. C'est seulement quelques années après son approbation que la politique des *Nuclei edilizi* de Virgilio Testa autorisa le développement de groupes d'habitations au-delà des limites établies et posa pour le siècle à venir l'*abusivismo* comme principe de l'expansion romaine. Mais il faut admettre que la construction de ces agrégats isolés dans la campagne romaine n'était rendue possible que parce que le plan de 1931 autorisait ce développement en taches d'huile, et ce dans toutes les directions. En résumé, le Plan régulateur, fondé essentiellement sur le développement continu des quartiers, sans rupture donc dans le tissu urbain, permettait néanmoins la création des *borgate*, au nom de la symbiose toute particulière entre légalité et illégalité qui a caractérisé la constitution de la banlieue romaine.

Puisque l'enjeu ici est bien la continuité du tissu urbain, le tramway ne pouvait pas ne pas entrer en ligne de compte. Ce n'est donc pas un hasard si le pouvoir fasciste, en 1930, lance la réforme du réseau de transport sur rails. Ses principes perdureront pendant tout le siècle et les modifications ultérieures ne concerneront que le prolongement des lignes existantes. L'aspect novateur le plus important est l'élimination de *l'insensée contamination du tramway*¹⁴ dans

¹² NDA : Les variantes sont des modifications partielles apportées aux PRG après leur adoption formelle.

¹³ NDT : Luigi Piccinato (1899-1983) est un architecte et urbaniste italien, à l'origine entre autres dans les années 1960 du Plan régulateur de la ville de Rome.

¹⁴ Selon la formule célèbre de Mussolini.

le centre historique et l'interruption des lignes de banlieue au niveau de la ceinture ferroviaire. Vers l'extérieur, en revanche, le tramway n'arrive pas à suivre l'expansion toujours plus lointaine de la ville. Il est alors substitué par le trolleybus et plus tard par l'autobus dans une logique qui résiste, il faut l'avouer, à tous les changements politiques jusqu'en 1998, date à laquelle le tramway fait son retour *intra muros*.

Italo Insolera a bien mis en avant cette convergence entre le nouveau déploiement du transport sur rails et la logique du plan de 1931¹⁵ :

Il s'agit d'un système foncièrement radial et, par conséquent, ouvert aux développements et prolongements que l'expansion également radiale et dans toutes les directions de la ville connaît au cours des décennies successives. Pour être efficace, cependant, il sous-entendait un déplacement essentiellement périphérie centre et vice versa et non de périphérie à périphérie. Ces déplacements n'ont probablement jamais été dominants à Rome (ville [...] privée d'un centre unique et donc du maillage correspondant).

La convergence entre le nouveau réseau de tramway et le Plan de 1931 est à l'origine de la déchirure entre le centre et sa banlieue. Les lignes de tramway amputées, qui ont désormais leur terminus aux murs d'Aurélien (NDT : limite du centre historique), sont le symbole de cette fracture, mais aussi du renoncement politique toujours plus évident d'articuler cette expansion avec un puissant réseau de transports publics. La victoire des *borgate* signifie la fin du principe de continuité et elle en fait payer le prix à son support historique, le tramway. En effet, le développement de la périphérie s'accompagne du démantèlement progressif et continu du réseau. C'est précisément pour cette raison que le tramway apparaît comme le seul moyen de recoudre les fils de cette histoire, de corriger les erreurs du passé, d'en renverser les effets.

Le premier héritage négatif à corriger est celui de la faible densité démographique de la banlieue historique. C'est justement cette caractéristique qui rend obligatoire la relance du tramway, non seulement le long du Tibre et sur les grands axes du XIX^e siècle, mais également entre le centre et la périphérie. Sans le tramway, il manquerait un outil essentiel pour réparer les effets de l'étalement urbain. Les quatre lignes de métro, celles actuelles et les deux en construction, sont les seules qui existeront à Rome. Il n'y aura pas de nouveaux projets, le niveau de besoins ne justifiant pas les très

¹⁵ I. Insolera, *Roma moderna...* cit., p. 386.

lourds investissements de ce type. Les nouvelles lignes, en effet, traverseraient des quartiers faiblement peuplés, avec une demande de mobilité comparable plutôt à celle de villes moyennes et non de grandes métropoles. Il s'agit néanmoins de demandes bien réelles et qui ne peuvent pas être satisfaites par les moyens de transport à faible capacité que sont les autobus, sauf au prix des dysfonctionnements que nous connaissons. Ces grands axes intermédiaires ne peuvent qu'être desservis par le tramway, instrument de transport de moyenne capacité.

Il est donc possible de réparer les erreurs du passé. Non, «on ne pleure pas sur une ville coloniale», on peut intervenir, mais l'intervention sera essentiellement urbaine. Les grands axes de développement du rail sont l'occasion de repenser la fonction et l'image des vieilles voies consulaires – la *Nomentana*, la *Casilina* et la *Prenestina*, la *Portuense*, l'*Aurelia*, des parties de la *Flaminia*, de la *Cassia* et de l'*Ardeatina* – en en faisant les plus belles avenues de la Rome contemporaine. Et comme ces travaux nécessitent de refaire les routes, il faudra en profiter pour réorganiser le sous-sol et restructurer les réseaux d'égouts, de gaz, d'électricité, d'eau, dont les canalisations sont souvent dans un état déplorable.

Dans certains cas, il sera possible de réaliser de nouveaux parkings souterrains le long des axes routiers. En supprimant ainsi le stationnement en surface, on restituera de l'espace aux piétons. Il est important cependant que cette offre ne s'adresse qu'aux habitants du quartier, au risque sinon de ne faire qu'accroître le trafic¹⁶. Il sera nécessaire de revoir l'architecture et le dessin des espaces publics, d'augmenter les zones piétonnes, de refaire le revêtement des trottoirs et le mobilier urbain, de proposer une répartition réfléchie et planifiée des espaces verts et de l'eau, d'aménager des espaces de restauration et de repos. Les panneaux de signalisation devront être réduits au strict nécessaire. On suit en cela les principes anglais du *naked road* qui, en ne gardant que quelques panneaux, les rendent plus visibles. Il faudrait également éviter l'affichage abusif et réserver la publicité à des espaces propres : services d'informations, installations d'art contemporain, abribus, illuminations publique et privée coordonnées, sur l'exemple de Lyon¹⁷. Les immeubles devront également contribuer à l'amélioration générale par la restauration de leur façade ou la démolition des plus insalubres, offrant ainsi un espace libre pour de nouvelles constructions

¹⁶ Sur ce point, voir W. Tocci, *Le basi teoriche di un nuovo piano parcheggi*, dans *Per un progetto urbano. Dal governo della sosta ad una strategia per Roma*, Rome, 1999.

¹⁷ C. Terzi, *I piani della luce*, Milan, 2001.

ou des usages collectifs. Chacun de ces grands axes devra être doté d'un style particulier qui fera l'objet de concours internationaux.

Si une telle opération voyait le jour, le visage de la ville en serait drastiquement changé. Les voies consulaires seraient à nouveaux l'ossature de la structure urbaine, dans une réinterprétation courageuse et contemporaine de noms chargés d'histoire. Cette renaissance ne peut venir que du tramway, seul mode capable d'agir simultanément sur les processus structurel, fonctionnel et symbolique. Les *borgate* historiques et abusives, nées d'un double mouvement d'éloignement de la ville et de séparation l'une de l'autre [...] seraient reliées par le tramway comme les perles d'un collier.

Les voies consulaires retrouveraient leur caractère originel de voies de circulation qui, dans l'Antiquité, annonçaient la ville, pour qui arrivait, et son souvenir pour qui s'en allait. De nos jours, au contraire, leur utilisation comme simple lieu de passage est la raison principale de leur détérioration, doublement alourdie par un centre débordé et une banlieue immense. La route redeviendrait donc un instrument d'urbanisation, l'expression de ce qui unit et de ce qui différencie les styles de vie. Tous ces aspects seraient alors mis en valeur par cette capacité narrative qu'a le tramway.

Là où règne la modestie bourgeoise et banlieusarde, avec ses petits immeubles et ses maisons en tuf, le tramway pourra créer des styles urbains inédits. Les nouvelles voies consulaires empruntées par le tramway pourront devenir les vecteurs privilégiés de l'accessibilité, des transitions métropolitaines, des moments d'exception qui rompent avec la médiocrité de la périphérie historique, desservant et décrivant une ville qui n'est plus une ville coloniale.

Fragments de banlieue

Si les maux de la proche banlieue historique peuvent être guéris, on ne peut pas en dire autant des moyenne et lointaine banlieues. Elles ont en commun avec la première leur morcellement et leur éclatement, mais les processus qui ont conduit à leur création sont très différents. Des années 1920 aux années 1970, la capitale s'est étendue de façon vertigineuse, connaissant une pause seulement pendant la guerre. C'est comme si Rome avait gagné, tous les dix ans, l'équivalent d'une ville comme Bologne. Cette croissance était liée à deux facteurs principaux : une forte immigration et une augmentation naturelle de la population caractérisée par des taux de natalité et de mortalité respectivement supérieur et inférieur aux moyennes nationales. La situation change rapidement dans les années 1970. En 1974, le taux de natalité tombe, pour la première fois, sous la moyenne nationale. Et non seulement le long exode des

Italiens vers la capitale prend fin, mais ses habitants commencent même à l'abandonner¹⁸.

Les vecteurs de la transformation se renversent. Celle-ci n'est plus conduite par des éléments extérieurs issus des diverses vagues d'immigration, mais vient de l'intérieur, d'une mutation des attentes résidentielles qui va progressivement se reverser sur la périphérie plus éloignée. Elles sont dues principalement à quatre facteurs : a) la revalorisation des immeubles du centre, provoquée par la révolution tertiaire, qui chasse les habitants modestes des quartiers centraux et semi-centraux; b) la transformation et l'éclatement du modèle familial traditionnel, qui font que les parents restent dans les grands appartements du centre tandis que leurs enfants vont habiter en banlieue; c) l'apparition de nouveaux styles de vie liée à l'augmentation du nombre des célibataires et à la diminution de la taille des ménages; d) la disparition des bourgs et villages et la construction de logements sociaux pour répondre au problème du logement.

Tous ces phénomènes poussent à une plus grande demande de logements même si la situation démographique est stationnaire. Ils conduisent à changer les modalités de la transformation de la ville, en renforçant l'étalement urbain et l'économie de la construction. La vieille banlieue était de type exogène, la nouvelle est endogène. La première, en un demi-siècle, a investi un territoire compris entre la ceinture ferroviaire et la « première rocade » – formé par la *via Togliatti*, l'*Olimpica* et la *via Newton* – pour accueillir deux millions de personnes. La seconde, en un temps moitié moindre, des années 1970 au début des années 1990, a doublé la surface construite malgré la baisse démographique. On l'appelle *periferia anulare* parce qu'elle couvre un immense territoire qui va de la « première rocade » au « grand périphérique » (le *GRA*) pour atteindre les limites communales, avec deux percées dans l'*hinterland*, vers la région des *Castelli romani* (Sud-est) et vers la mer, au Sud-ouest. La première conséquence est la chute de la densité démographique qui passe de 112 habitants par hectare dans la proche banlieue à 38 habitants par hectare dans la moyenne banlieue pour tomber à 13 habitants par hectare de l'autre côté du *GRA*. La faible densité

¹⁸ A. M. Seronde Babonau, *Roma. Dalla città alla metropoli*, Rome, 1983, p. 297. En 1971, le taux de natalité était de 17,3%, contre 16,6% pour l'Italie. Il descend, en 1974, à 15,5% (sous la moyenne nationale de 15,7%). Le recensement conduit dans les années 1960 enregistre une augmentation de la population de 60 000 habitants. Dans les faits, la ville compacte perd des habitants, le solde positif étant assuré par les trois arrondissements (les VIII^e, XII^e et XIII^e) qui ont des extensions de l'autre côté du *GRA* qui, eux, gagnent 130 000 personnes.

démographie conduit naturellement à une extrême fragmentation de l'habitat.

Cette évolution territoriale n'a pas le moins du monde été interrompue par les changements politiques, ni par le passage d'une municipalité de gauche à une autre gouvernée par une coalition de partis, ni par la fracture, bien plus importante, entre la période du fascisme et l'établissement de la République; comme, de la même manière, les spéculations du comte de Mérode ne s'étaient pas interrompues avec le passage de l'État pontifical à l'État italien. À Rome, la force unificatrice de l'économie de la pierre a toujours dominé les affaires politiques.

À l'arrivée de la gauche au Capitole, en 1976, la majeure partie des espaces construits était comprise dans les limites du plan établi sous la période fasciste, *grosso modo* la « première rocade », même si, déjà, la dernière vague d'*abusivismo* des années 1960 commençait à gagner le *GRA*, anticipant en cela les évolutions successives. La fin du gouvernement démocrate-chrétien laisse en héritage cette dualité : une ville compacte, sans infrastructures, et un fléau périphérique constitué de morceaux de villes illégaux, sans aucune logique urbanistique. C'est sur cette fracture que se sont cristallisés le cri lancé par l'Église sur les *Mali di Roma*¹⁹, les analyses de la jeune sociologie urbaine italienne, les expériences de la culture d'avant-garde – dans la peinture, le cinéma, le théâtre, la pédagogie, l'urbanisme – à la recherche des racines populaires, les comités de quartier. C'est dans ce climat que les municipalités de gauche décident un virage politique avec l'objectif, comme il était coutume de dire à l'époque, d'*unifier la ville*. Le résultat fut le contraire : plus ou moins consciemment, les bases furent créées pour la prolifération de la seconde banlieue, accentuant ainsi encore un peu plus la fracture entre la ville et les noyaux urbains éclatés. La grande erreur fut de croire que l'on pouvait guérir les plaies du passé sans discuter les raisons qui avaient engendré cette situation. Presque avec fierté, l'administration municipale communiste refusa de travailler à la réalisation d'un nouveau plan régulateur²⁰, cherchant seulement à moderniser celui de 1962, contre lequel pourtant elle avait mené une rude bataille.

Il n'y eut aucune organisation de la nouvelle expansion résiden-

¹⁹ NDT : En février 1974, le diocèse de Rome organise un colloque qui passera à l'histoire comme le colloque sur « Les maux de Rome ».

²⁰ NDT : C'est seulement en 1984, durant un séminaire mouvementé du Parti communiste italien à Arccia que l'on commença à discuter, à l'initiative de l'urbaniste Giuseppe Campos Venuti, de la nécessité d'un nouveau plan régulateur, mais sans recueillir le consensus de la majorité des participants. Après la défaite aux élections municipales, l'exigence d'un nouveau PRG se fit plus pressante pour devenir une priorité du programme de Francesco Rutelli, maire de Rome, élu en 1993.

tielle, aucune réflexion sur ses causes comme sur ses conséquences. À l'intérieur du GRA, aucune mesure politique ne fut prise pour atténuer la déprise résidentielle, organiser la ville tertiaire, lancer la rénovation urbaine. À l'extérieur, les nouveaux quartiers ont libéré la puissance expansive du plan de 1962, en composant avec la géométrie discontinue de l'habitat abusif. Là où l'*abusivismo* avait laissé des espaces libres, ils furent remplis, sur initiative privée mais aussi publique, par les constructions prévues dans le plan. Dans les zones dévastées par les constructions illégales, la construction légale s'est interrompue, renforçant la fragmentation du tissu urbain.

De ce rapport pervers entre planification et non-planification est issu le tissu urbain granulaire, typique de la seconde banlieue : un ensemble désordonné de structures urbaines, refermées chacune sur elles-mêmes, dépourvues de liens envers les autres, enracinées le long des grands axes consulaires et disséminées sur un territoire extrêmement vaste. De cette juxtaposition de règles et pratiques découle le caractère inachevé de la *periferia anulare* : légale et illégale, endogène et expansive, planifiée et déstructurée. [...]

[Dans les années 1990], la pacotille immobilière de la banlieue s'est enrichie d'un nouveau style. Après les maisons en tuf et les cabanes des quartiers populaires arrivent les immeubles de verre et de béton des nouveaux bureaux : une espèce d'exposition permanente des horreurs d'une pseudo-modernité. Tous ces éléments trouvèrent ici ou là une place sur un immense territoire, compromettant ainsi toute la zone autour de Rome, avec des conséquences encore plus négatives sur la mobilité. Si, en effet, les anciens quartiers, légaux ou non, ont engendré un va-et-vient entre centre et périphérie, ces nouveaux quartiers créent une mobilité périphérie-périphérie qui, en l'absence d'infrastructures, ne peut être satisfaite que par la voiture et l'utilisation du GRA. L'autoroute circulaire assume ainsi implicitement une fonction stratégique et devient véritablement l'axe qui dessert les nouveaux centres de décisions et les nouveaux quartiers²¹. Ajoutons à cela l'arrivée des grands centres commerciaux qui ont connu un développement vertigineux jusqu'à constituer aujourd'hui un des plus grands réseaux de la grande distribution en Italie.

Le processus n'était cependant pas dénué d'une certaine logique. C'est justement à cette époque que le GRA est doté d'une troisième

²¹ En 1946, l'ingénieur Eugenio Gra, directeur de l'Anas (NDT : société publique de gestion de routes et autoroutes), imagine une autoroute circulaire et passe immédiatement à sa réalisation, qui dura presque dix ans, sans omettre de faire coïncider son nom avec l'acronyme de la réalisation. Il s'agit d'une extraordinaire anticipation des évolutions qu'allait connaître le territoire 50 ans après. Pour l'histoire et l'actualité du GRA, voir M. De Quarto, *Grande Raccordo Anulare. Alla ricerca dei confini di Roma*, Rome, 2005.

voie, démontrant ainsi une corrélation inédite entre grands travaux publics et développement urbain. À l'impossibilité de desservir par le transport public ces quartiers disséminés sur un immense territoire, on a répondu par un investissement massif dans une infrastructure à usage exclusif de l'automobiliste.

En fin de compte, le *GRA* joue seulement et simplement un rôle de réduction du chaos urbain, mais au prix d'une accélération des clivages urbains et sociaux. L'utilisation de l'automobile, en effet, augmente; le trafic est capté par le *GRA* et connaît une forte saturation au niveau des points d'entrée et de sortie. Les intersections entre *GRA* et voies consulaires sont devenues des zones d'embouteillages permanents, comme l'étaient, dans les années 1960, les murs d'Aurélien ou dans les années 1970, la ceinture ferroviaire. Non seulement aujourd'hui les embouteillages s'étendent vers l'extérieur mais la nature même des déplacements évolue. Les déplacements traditionnels centripètes se font plus compliqués parce qu'ils deviennent plus longs et, en l'absence d'infrastructures alternatives, se déversent toujours plus sur des axes consulaires saturés. S'y ajoute aujourd'hui une demande de déplacement à l'intérieur de la moyenne et lointaine périphérie et dans toutes les directions.

La *periferia anulare* est devenue l'épicentre du problème du trafic romain; et il semble que l'on soit ici confronté à une maladie incurable, son origine, essentiellement urbanistique, échappant au bon sens. Les habitants ont bien conscience que la situation, lentement mais inexorablement, empire pour atteindre aux heures de pointe la paralysie complète, sans planche de salut possible. Les statistiques confirment bien ce sentiment : l'effondrement du transport public, avec une perte de 30% de ses usagers, date en effet de la seconde moitié des années 1980, quand les effets de ce développement parcellaire et incontrôlé ont commencé à se faire sentir. C'est aussi dans ces années que l'on projette la ville à très large échelle. Comme dans une parodie, on reprend alors toutes les grandes utopies du XX^e siècle, qui ont pourtant échoué. Cet héritage pèse fortement sur le futur de Rome.

[...]

Ce que fut le «Modèle Rome»

Avec l'opération *Mani pulite*²², l'euphorie immobilière des années 1980 se termine. Les élites qui avaient guidé la transforma-

²² NDT : L'opération «Mains propres» (*Mani pulite*) désigne une série d'enquêtes menées d'abord par le parquet de Milan puis dans tous le pays sur un système généralisé de corruption et de financement occulte des partis politiques.

tions sont contraintes d'abandonner le pouvoir sous la pression des juges et de l'indignation populaire. Pendant quelque temps, tout s'arrête. Au Capitole, siège de la municipalité romaine, une nouvelle ère politique commence. L'administration annonce un nouveau plan régulateur et semble vouloir rompre avec les logiques du passé. Vers la fin des années 1990, on assiste à une reprise de l'immobilier à l'échelle mondiale. L'Italie ne fait pas exception : entre 1993 et 2006, on enregistre une augmentation d'environ 40% des nouvelles constructions à usage d'habitation²³. Rome participe au boom immobilier avec une nouvelle vague de constructions qui cette fois ne se limite plus à la lointaine banlieue mais déborde sur l'*hinterland*, s'affranchissant des limites d'une ville déjà très étendue pour toucher une première puis une seconde ceinture de communes et d'autres territoires de la région. C'est la naissance d'une troisième banlieue qu'on appelle, pour bien montrer le saut géographique effectué, «périphérie régionale».

Ce troisième type de banlieue représente une synthèse des deux précédents. Elle est à la fois exogène et endogène. Elle est issue de la poussée migratoire, non plus des provinces italiennes cette fois, mais du monde entier. À l'intérieur de la ville de Rome, les nouveaux habitants «à la peau de mille couleurs» compensent la chute démographique de ces vingt dernières années. Le regain de prestige de la ville, par ailleurs, s'accompagne d'une hausse des prix immobiliers qui continue de rejeter les habitants des quartiers historiques vers l'extérieur. Il y a trente ans, les couches populaires qui abandonnaient les zones centrales pouvaient trouver une solution dans les habitations à loyer modéré projetées par le maire Luigi Petroselli²⁴; aujourd'hui ils n'ont d'autre choix que de se loger dans l'une ou l'autre des communes de l'*hinterland*.

La dynamique a pris forme au début des années 1990 et s'est accélérée dans les années 2000. Les données du recensement de 2001 révèlent une augmentation de la population dans les communes de la province²⁵ de 168 000 habitants et une baisse de 228 000 dans la

L'indignation populaire fut telle que la plupart des grands partis d'après-guerre fut balayée par le scandale et la classe politique largement renouvelée.

²³ Ministero per i Beni e le Attività Culturali, Direzione per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e dell'arte contemporanea (PARC), *Le città italiane negli anni 2000. Ricerca di base* (éd. Cresme, coord. L. Bellicini), Rome, 2008.

²⁴ NDT : Luigi Petroselli (1932-1981), journaliste et homme politique appartenant au Parti communiste italien, a été de 1979 à 1981 maire de Rome.

²⁵ NDT : L'un des trois niveaux de collectivités territoriales en Italie, équivalent du département français. De manière générale, les Provinces disposent de compétences mineures, sur le réseau routier (voirie provinciale), les transports,

commune de Rome. Entre 2001 et 2007, la croissance reprend légèrement à Rome (+5,7%) en raison de l'immigration, mais demeure très inférieure à celle observée dans la province (+14%)²⁶. Nous connaissons dorénavant une convergence des processus endogène et exogène.

La typologie en trois banlieues présente le danger de les considérer comme trois cercles concentriques, successifs et différents entre eux. La distinction retenue ici ne sert qu'à mettre en évidence origines et évolutions. Le territoire est cependant le même et elles contribuent toutes à le transformer. On peut les comparer à des vagues successives qui, à chaque fois, élargissent l'échelle des relations urbaines. Chacune donc entraîne les précédentes avec elle. La lointaine banlieue régionale agit également sur l'espace de la *periferia anulare* qui elle-même a des conséquences sur la banlieue historique. Toutefois, la tendance de fond, univoque, de ces trente dernières années, est le fantastique exode de la population de la ville «entre les murs» avec le départ de 600 000 habitants. C'est comme si une ville comme Gènes déménageait dans l'*hinterland*, dans des zones à basse densité démographique, en comptant exclusivement sur le *GRA* pour ses déplacements.

C'est ainsi qu'est né l'un des plus importants exemples d'étalement urbain en Italie, et peut-être même en Europe. On peut le comparer aux dynamiques territoriales en cours à Milan ou dans le Nord-est de l'Italie, mais il prend ici les pires aspects de l'une et de l'autre : la déconcentration des activités et la faible densité. En vérité, le modèle n'est ni italien, ni européen mais américain avec ses *inner cities* entourées d'immenses étendues de pavillons avec jardins, modèle qui, en réalité, n'appartient pas à notre culture.

On continue pourtant d'appeler cette agglomération «Rome», un nom chargé d'histoire qui évoque une grande civilisation et qui cache aujourd'hui la perte d'identité de ces nouvelles banlieues. Mais entre le nom et l'objet, un monde s'est créé²⁷. L'objet géographique appelé Rome s'est dilué dans la région après son troisième changement d'échelle, plus rapide et moins contrôlé encore que les précédents des XIX^e et XX^e siècles. Ce ne sont pas des années comme les autres dans l'histoire de la capitale. Pendant longtemps,

les collèges (construction des bâtiments), le patrimoine culturel, la formation professionnelle et certains services de santé.

²⁶ Pour une analyse soignée des dynamiques résidentielles sur une vaste échelle, voir P. Berdini, *La città in vendita*, Rome, 2008. Pour les données de ses dernières années, voir UPI, *Rapporto 2007 sullo stato delle Province del Lazio*, Rome, 2008. Pour les années 1990, voir *Dieci di una capitale*, Rome, 2003.

²⁷ F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino, *L'esplosione della città*, Bologne, 2004. La mutation des villes européennes est analysée dans cette recherche universitaire à travers de nombreuses études de cas.

les problèmes ont été spécifiquement romains; cette fois, Rome a exporté ses maux en transférant sa banlieue dans la province. La ville comprise dans les limites de la ceinture ferroviaire et les quartiers à l'intérieur du *GRA* ont attiré respectivement 53% et 77% des offres d'emplois de la province dans son ensemble et 178 000 nouveaux salariés dans les années 1990. Le logement a été localisé à l'extérieur, le travail à l'intérieur : les déplacements sont donc de plus en plus longs et sont à l'origine des embouteillages sur les voies consulaires et sur le *GRA*.

Rome a toujours été une grande métropole avec, autour d'elle, un paysage urbain plutôt pauvre. Ce déséquilibre historique s'est accentué ces vingt dernières années, au point de devenir le principal frein à son bon fonctionnement, problème dont la classe politique romaine n'a pas vraiment conscience. Il suffirait pourtant de penser au bond en avant de certaines grandes villes européennes à la même époque; Barcelone, par exemple, ou Munich, avec le soutien de régions fortes comme la Catalogne et la Bavière. La province romaine est devenue la grande banlieue de la capitale, au prix de la perte de son identité et de la destruction de l'équilibre social et urbain des villes et villages environnants.

Les maires qui ont résisté aux sirènes de la spéculation immobilière, et de fait évité le suicide de la communauté dont ils ont la gestion, se comptent sur les doigts d'une main. Quand des villages chargés d'histoire et de traditions, de ressources et richesses humaines, naturelles et économiques voient leur population augmenter de 3 à 4% par an, se transformant en cités dortoir pour travailleurs romains, rien de bon ne se produit, si ce n'est une dégradation du lien communautaire. C'est même de là que naît le ressentiment contre Rome, tant de la part de ses anciens habitants contraints de déménager et de passer des heures en voiture pour se rendre sur leur lieu de travail, que des «autochtones», nostalgiques d'une tranquillité et d'un art de vivre désormais perdus. C'est pour cela que le succès de Rome comme grande ville culturelle et tertiaire a été vécu avec rancœur par les habitants de l'*hinterland*. Les édiles locaux, après avoir poussé à la spéculation immobilière, ont essayé de retrouver un peu de crédibilité en encourageant la polémique contre Rome. L'opposition entre la capitale et la Région a donc pris également des allures de conflit politique.

Seuls certains maires comme ceux de Frascati ou de Ladispoli ont, au contraire, tout axé sur les ressources locales, soignant leur patrimoine naturel et culturel, créant services et équipements de qualité. Ils ont réussi, de cette façon, à assurer prospérité et cohésion à leur communauté. Ce sont des exceptions.

La Région Latium, qui avait le pouvoir et les moyens de contrebalancer le déséquilibre, a été le plus souvent absente, quelque fois

mue par une hostilité de principe envers la capitale, quelque fois acceptant benoîtement le modèle proposé. Le cas de la politique en matière ferroviaire est symptomatique. Avec les lois sur le fédéralisme, la Région s'est vue dotée d'un fort pouvoir décisionnel en la matière. Elle n'en a rien fait. Tout ce qui a été réalisé l'a été à l'initiative de la municipalité de Rome qui, pourtant, sur le sujet, n'avait pas voix au chapitre. Déjà, au début des années 1990, on voyait bien que l'extension sans limite de la ville devenait un thème crucial et qu'il faudrait l'accompagner par un réseau de transport sur une vaste échelle en relançant les anciennes lignes de chemin de fer. En peu de temps, on offrit de nouveaux services de transport et on investit massivement sur trois nouvelles lignes régionales : Monterotondo-Fiumicino, Cesano-Ostiense et Lunghezza-Tiburtina.

Cette opération a été accompagnée par la création du premier système tarifaire intégré, le *Metrebus*, pour permettre aux usagers d'utiliser indifféremment tous les moyens de transport possibles – train, métro, bus, tram – avec un seul ticket. Les résultats se firent rapidement sentir : en quelques années, le nombre des usagers du transport sur rails doubla. Une occasion formidable s'offre à nous aujourd'hui. La création de lignes à grande vitesse a libéré la ligne Roma-Formi du trafic national; elle peut désormais être utilisée comme un métro de surface et desservir le sud du Latium. Malheureusement, depuis les années 2000, cette politique a été abandonnée; par l'inconséquence des autorités régionales, mais aussi peut-être, avec une certaine étourderie, par la municipalité. Seule la province a continué à y croire et à travailler pour le développement des services ferroviaires. Elle a été la seule province en Italie à y investir à partir de ses propres ressources financières.

C'est finalement l'institution qui a le moins de pouvoir qui a pris le plus pleinement conscience du phénomène. La province de Rome, en effet, a proposé dès la fin des années 1990 de réguler plus efficacement la croissance urbaine, sans obtenir l'attention des autres administrations. Et pourtant, les voix se font toujours plus nombreuses pour réclamer la suppression de cette institution, la seule véritablement adaptée à gouverner une vaste zone urbaine. À la limite, il faudrait plutôt faire le contraire : limiter, en matière d'urbanisme, le pouvoir des maires, qui créent trop de zones constructibles, et éliminer la municipalité de Rome, désormais trop modeste pour gérer des questions qui dépassent le cadre de ses limites territoriales, pourtant étendues. Ses pouvoirs, ainsi que ceux de la province, devraient être confiés à une nouvelle institution, « un Grand Rome » qui couvrirait toute la province. On réduirait ainsi le nombre des institutions, on simplifierait la prise de décision et l'attribution des responsabilités et la planification se ferait à une échelle plus adéquate.

Le rôle négatif joué plus ou moins consciemment par la municipalité dans l'accompagnement de l'étalement urbain rend un tel ajustement urgent. Ces quinze dernières années, la plupart des nouvelles constructions a été réalisée entre le *GRA* et les limites territoriales de la ville, étirant la *periferia anulare* vers les villes de l'*hinterland*, suivant en cela les grandes lignes fixées dans les années 1980, mais en actualisant également la vieille politique du développement en tâches d'huile.

Certes, au moins 70% des constructions réalisées l'ont été dans le cadre de décisions prises par les administrations Sbardella et Carraro²⁸ et le discours a changé depuis 15 ans. Mais la bonne vieille logique qui a conduit l'expansion de la ville n'a pas été abandonnée. Ainsi, si on observe les trois grands chantiers lancés ces dernières années – Bufalotta, Ponte di None et Tor Pagnotta –, les véritables « cathédrales » de la *periferia anulare*, on constate une formidable continuité administrative, avec son cortège de décrets et de règlements, entre les municipalités de centre-gauche, les précédentes gouvernées par des coalitions et même celles d'avant dirigées par le parti communiste. Il s'agit, en effet, des zones les plus lointaines et non encore urbanisées du plan de 1962. Mais si des secteurs d'expansion résidentielle étaient bien prévus au niveau du *GRA*, dans l'idée de Piccinato ils devaient être intégrés dans une structure urbaine cohérente. Or entre temps, l'*abusivismo* et d'innombrables variantes ont modifié la donne. Ces nouveaux quartiers sont restés isolés et ont finalement contribué à renforcer l'étalement urbain. Ils ont bien été réalisés dans le cadre du plan, mais en-dehors de sa logique, en-dehors de toute logique même, comme s'ils étaient eux-mêmes des produits de l'*abusivismo* selon la définition qu'en donne Benevolo.

Quand ensuite les municipalités de centre-gauche ont décidé d'autoriser, en dehors du plan de 1962, de nouvelles zones à bâtir, elles ont aggravé le morcellement. Il suffit de regarder les projets de construction de nouveaux logements sociaux lancés entre 1997 et 2006 : des guirlandes dans la campagne romaine, une quarantaine de petits quartiers, à l'extérieur du *GRA*, loin des chemins de fer et de la ville. On ne pouvait pas mieux montrer ce qu'il *ne faut pas* faire. Giovanni Caudo²⁹ avait pourtant démontré qu'en utilisant les

²⁸ NDT : Vittorio Sbardella (1935-1994) est un homme politique italien, proche de Giulio Andreotti. Il a longtemps été conseiller régional du Latium. Franco Carraro (1939-) est un dirigeant sportif et homme politique italien. Plusieurs fois ministre, il a été de 1989 à 1993 maire de Rome.

²⁹ NDT : Giovanni Caudo, architecte et urbaniste, est professeur à l'université de Rome III, et depuis mars 2013, adjoint au maire de Rome.

terrains libérés par la loi 167³⁰, on pouvait construire le même nombre de logements à l'intérieur du *GRA* dans des quartiers déjà dotés d'équipements et de services publics. Certes, l'opération est complexe et nécessite une participation de tous les niveaux décisionnels, la collaboration de la population et une vision claire de l'intérêt collectif. Mais ses effets positifs la mobilité, la qualité de vie et, plus globalement, sur les coûts induits, seraient exceptionnels³¹.

Étonnement, l'étalement urbain a trouvé un allié insoupçonnable : la protection des espaces verts a de fait permis d'enrayer la progression du béton dans les quartiers proches du centre bien desservis, favorisant ainsi, à son corps défendant, la dissémination résidentielle vers l'extérieur. La défense d'espaces clairement déterminés a été très chèrement payée par une dégradation générale de la ville. Par exemple, la sauvegarde, méritée, du parc de Tor Marancia a préservé un superbe paysage qui s'étend le long de la *Via Appia Antica*, mais a transféré dans l'*hinterland*, selon un mécanisme dit de « compensation », le double de mètres cubes constructibles prévus, aggravant ainsi la mobilité et l'offre de services à la collectivité. C'est un compromis au rabais qui a été trouvé entre la demande de construction et une culture environnementale italienne faible et limitée, qui ne se rend pas compte des dommages bien plus graves sur l'environnement que peut créer un urbanisme mal contrôlé. Les Verts et les constructeurs y ont chacun trouvé leur compte et personne ne s'est finalement occupé de la vision d'ensemble. Un double malentendu *construction-protection de l'environnement* a déformé le projet général de développement urbain.

Ce n'est pas un hasard si les meilleures interventions ont été réalisées par la puissance publique. Il suffit d'observer la transformation de la *Via Ostiense* avec la construction de la nouvelle université. Les investissements privés, au contraire, sont comme l'eau. Ils s'écoulent en suivant la voie la plus facile. En l'empêchant, on pouvait réorienter les énergies vers le chemin plus ardu de la transformation interne. Il s'est passé le contraire et les initiatives publiques sont souvent restées en retrait des investissements privés, désarticulant tous les liens possibles entre nouveaux lotissements et transports. Le bassin Tiburtino est malheureusement exemplaire à

³⁰ L'expression dérive de la loi du 18 avril 1962, n. 167 (« dispositions pour l'acquisition de terrains... destinés à la construction de HLM ») et renvoie à l'expropriation des terrains destinés à recevoir des habitations à loyer modéré.

³¹ G. Caudo, *Costruire nella città esistente*, dans Società Italiana Urbanisti (éd.), *Atti del X congresso nazionale*, Milan, 2006.

ce titre. En quinze ans, on n'a pas été capable de lotir le quartier de Pietralata – les terrains appartiennent à la puissance publique – pourtant relié à une station de métro, non utilisée. Pendant ce temps, les terrains privés de la lointaine banlieue et de la périphérie régionale se sont couverts d'immeubles comme par exemple à Ponte di Nona, Settecamini et Guidonia. Cela a évidemment aggravé les déplacements pendulaires entre centre et périphérie, jusqu'à bloquer deux axes majeurs que sont la *Via Tiburtina* et l'autoroute A24 sur laquelle on investit seulement maintenant pour augmenter le nombre de voies. Dans l'ignorance générale, on procède également, et plus lentement, au renforcement de sa parallèle sur rails, la ligne Guidonia-Tiburtina, seule solution pour transférer vers le transport public les utilisateurs de la voiture. Si, au lieu de construire ces quartiers isolés dans la lointaine banlieue, on avait utilisé les zones de Pietralata et si on avait accéléré l'investissement sur le réseau ferroviaire, nous aurions aujourd'hui des habitants contents d'aller au travail en prenant les transports en commun, des coûts de fonctionnement moins élevés et une urbanisation plus cohérente.

Tout cela a été masqué par la rhétorique du *Modèle Rome*. C'est un slogan que je n'ai jamais réussi à comprendre, mais qui depuis qu'il a été lancé pendant les élections municipales de 2006, exprime toutes les erreurs politiques de ces quinze années de centre-gauche; au moins dans leur aspect urbanistique. Les discours sur une renaissance citoyenne ont en réalité masqué la continuité de la logique d'expansion. De là découle ce qu'on appelle banalement «le malaise des banlieues». C'est bien ce que les élections de 2008 nous ont enseigné. Le centre-gauche a perdu dans ses fiefs historiques, dans les communes qui, de l'autre côté du *GRA*, ont le plus subi l'éclatement urbanistique. Là, est la véritable source des embouteillages.

La circulation, un problème d'urbanisme

Si on regarde, par exemple, les routes qui, tous les matins, sont immanquablement bloquées, comme la *Via Cassia* ou la *Via Prenestina*, on constate que le flux de voitures n'est finalement pas extraordinaire. À peine plus de 1000 véhicules par heure, à la portée de n'importe quel transport en commun de bonne capacité. Si, dans ces conditions, les artères sont saturées, cela signifie que le problème réside dans la mauvaise répartition des éléments dans l'espace. Si le même nombre d'immeubles était distribué de façon différente à l'intérieur du territoire, avec une géométrie plus articulée, plus cohérente, il n'y aurait pas de problème de circulation.

Nous sommes habitués à parler de *problème de circulation*, expression trop ambiguë. Au sens strict, cela signifierait un

problème d'espace par rapport à la demande, comme dans les mégapoles à très forte densité démographique. Ce n'est pas le cas de Rome : nous n'avons pas un problème de densité, mais un problème de formes urbaines; nous ne souffrons pas d'une densité trop élevée mais bien au contraire d'une densité trop faible. Le problème n'est pas la ville mais une agglomération amorphe.

À Rome, et c'est sur la base de mon expérience en tant qu'adjoint au maire que je peux affirmer une telle chose, le problème de la circulation n'existe pas. Au pire, il existe un problème de stationnement, provoqué par l'un des taux de motorisation les plus élevés au monde, un véhicule (voiture et deux roues motorisés) par habitant, enfant et personnes âgées compris. Ce qui nous sauve finalement, c'est une certaine stupidité collective qui nous pousse à garder dans notre garage notre véhicule, bien qu'il ait coûté très cher. Si on voulait véritablement rentabiliser l'investissement, ce serait l'embouteillage permanent. L'automobile, chez les Italiens, est le symbole poussé jusqu'à l'extrême de la culture de la propriété. C'est ce mur que doit briser par exemple l'autopartage, qui pourtant, il faut le souligner, est en nette progression dans le pays.

Ce qu'on appelle *problème de circulation* n'est en réalité qu'une question d'urbanisme. Si nous avions géré de façon différente l'exode de ces 600 000 habitants à la recherche de meilleures conditions de logement, nous n'aurions pas aujourd'hui les embouteillages que nous connaissons sur les voies consulaires. Avant le problème de la mobilité, il existe un problème de logement. L'avoir très longtemps ignoré a causé les problèmes actuels.

D'autre part, l'expression *problème de circulation* nie les différences entre les parties de la ville. Le trafic n'existe presque plus dans la ville compacte, construite avant que ne se révèle la fracture périphérique. Les infrastructures manquent certes, mais il existe un tissu urbain continu et une densité de population en rapport avec l'offre de transport en commun. Pour cette raison, le trafic est encore fluide. Les embouteillages le long de la Seine sont plus importants qu'aux bords du Tibre. La circulation dans la *City* de Londres, avant le traitement imposé par le maire Ken Livingstone et l'entrée en vigueur d'un péage, était plus intense que ce que l'on rencontre aujourd'hui dans la Rome historique. Ces grandes villes ont, avec un très grand nombre de véhicules en mouvement, de véritables problèmes de circulation, qu'un lourd investissement en infrastructures atténue seulement en partie. Avec un tiers ou un quart d'habitants en moins, Rome aurait pu tranquillement affronter le problème de la mobilité si elle n'avait pas, de façon presque pathologique, morcelé son tissu urbain. Chez nous, le problème n'est pas la taille, mais un urbanisme foncièrement hostile

aux transports publics. Et de là, la faible dotation en infrastructures. Mais il s'agit là plus d'une conséquence que d'une cause.

On essaie aujourd'hui de résoudre ce déficit avec les chantiers en cours et plusieurs programmes d'investissements mais leur résultat ne se fera pas sentir de la même façon sur l'ensemble du territoire. Dans la partie la plus compacte, on peut arriver à un très bon niveau avec la réalisation du métro et les projets de tramway le long du fleuve et sur les axes tracés au XIX^e siècle. La banlieue historique fonctionne avec difficulté parce qu'elle subit encore les conséquences du premier morcellement mais ce mal est guérissable et elle peut atteindre des niveaux corrects de desserte avec la réalisation du métro et de grandes voies réservées aux transports sur rails [...]. La seconde banlieue, la *periferia anulare*, et la troisième, celle régionale, en revanche sont déjà au bord de l'asphyxie. On ne voit pas quel remède pourrait être administré. Là est le grand problème de la circulation à Rome; il reste largement ignoré.

Walter TOCCI

Maire-adjoint de Rome en charge de la mobilité (1993-2001)

Directeur du Centre pour la réforme de l'État

(© Donzelli 2008 pour la version italienne)

AURÉLIEN DELPIROU

LA *FUTURA LINEA C*

LA TROISIÈME LIGNE DU MÉTRO ROMAIN,
ENTRE ENJEUX URBAINS ET CONFLITS INSTITUTIONNELS

Introduction

La médiocrité du réseau de métropolitain romain constitue sans doute l'une des principales causes des difficultés de la mobilité dans la Ville éternelle. Les deux lignes de métro ont été réalisées tardivement par rapport aux autres grandes capitales européennes : décidée en 1939, la construction de la ligne B ne s'acheva qu'en 1955, près d'un siècle après l'ouverture du métro de Londres; désignée comme réalisation prioritaire en 1959, la ligne A ne fut pour sa part ouverte qu'en 1981. Avec deux lignes, 36 kilomètres de réseau et environ 300 millions de passagers transportés annuellement, le métro romain est l'un des plus modestes en Europe¹.

À l'automne 2013, les Romains attendaient toujours l'ouverture d'une troisième ligne sur le réseau. Si un premier tronçon semblait sur le point d'être mis en service à l'est de la ville, il faudra sans doute attendre son inauguration officielle pour dissiper les doutes des habitants. En effet, la chronique de la ligne C, au départ exaltante, s'est révélée désespérante. Programmée dès les années 1960, désignée de façon constante comme une priorité des politiques publiques, la construction de la troisième ligne a fait l'objet d'une interminable série de consensus et d'oppositions sur certaines questions, de projets et de contre-projets, de polémiques et de renoncements, au point de devenir l'arlésienne de la planification des transports à Rome : d'être condamnée à rester, selon la formule ironique des Romains, la *futura linea C*.

Plusieurs travaux récents ont montré que les retards dans le développement du système métropolitain à Rome relevaient de

¹ Paris possède 16 lignes et 250 km, Londres 12 lignes et 380 km, Madrid 11 lignes et 270 km.

plusieurs strates explicatives imbriquées, mettant en jeu l'histoire des idées, les modalités de planification et de réalisation et le contexte politico-institutionnel². En étudiant les parcours administratifs, politiques et techniques ayant déterminé les échecs et les succès dans la mise en œuvre d'une troisième ligne, cette contribution s'inscrit dans le prolongement de ces recherches, tout en souhaitant ouvrir de nouvelles pistes. En effet, la ligne C témoigne non seulement de la récurrence des débats et de l'inertie de certaines configurations dans le champ des transports publics à Rome, mais aussi des problèmes très contemporains de l'action publique en Italie, entre paralysie administrative et conflits institutionnels.

Quelles lignes de métro pour quelle ville? Un consensus introuvable³

La première ligne (B) : une «ligne d'apparat»?

Au cours des premières années de Rome Capitale⁴, la réflexion sur le transport urbain souterrain se développa dans des cercles de techniciens et d'ingénieurs. Les projets présentés dans les années 1880 concernaient des lignes circulaires, largement inspirées d'exemples européens, dont les tracés étaient périphériques à l'aire habitée. Ces projets furent tous refusés au motif que la ville, qui était encore en 1870 une cité provinciale de 220 000 habitants restée à l'écart de l'industrialisation, n'était pas suffisamment développée pour accueillir un mode de transport lourd et souterrain : le métro n'était pas considéré comme une priorité dans l'œuvre de modernisation de la nouvelle capitale.

² Voir notamment D. Bocquet, *L'archéologie à Rome après 1870. Une lecture politique et spatiale*, dans *MEFRIM*, 113-2, 2001, p. 759-773; A. Delpirou, *Une capitale sans métro? La faillite du transport souterrain à Rome, entre enjeux techniques, institutionnels et urbains*, dans *Transports Urbains*, 118, 2011, p. 3-10.

³ Les archives des projets de métro étudiés et cartographiés dans cette analyse se trouvent principalement dans les fonds de l'Archivio storico capitolino (débats et délibérations du Conseil municipal et de la *Giunta*; Strade ferrate) et de l'Archivio storico ATAC (Ordini di servizio; Monografie aziendali; Carteggio). On pourra également consulter les nombreux articles de la revue municipale *Capitolium*, ainsi que diverses monographies qui couvrent l'ensemble de la période : G. Allievi, *La metropolitana di Roma*, Rome, 1885; E. Linotte, *Le ferrovie metropolitane di circonvallazione e le stazioni di Roma*, Rome, 1887; F. Degli Abbati, *La ferrovia urbana o metropolitana di Roma*, Rome, 1889; Comitato tecnico per una metropolitana, *Relazione generale*, Rome, 1929; V. Perrone, *La ferrovia metropolitana a Roma*, Rome, 1952.

⁴ Unifiée depuis 1861, l'Italie n'achève véritablement son *Risorgimento* qu'avec la prise de Rome en septembre 1870 et la décision de faire de la ville la capitale de la nouvelle monarchie.

Le basculement idéologique n'intervint qu'au milieu des années 1920 : en décembre 1924, alors que la solution métropolitaine semblait définitivement abandonnée, un avis du Conseil supérieur des Travaux publics⁵ relançait les études. Certes, l'élan démographique des années 1920 avait engendré un changement d'échelle de la ville, dont la superficie urbanisée s'étendait désormais jusqu'à six kilomètres du Capitole. Mais la relance du métro s'inscrivit surtout dans le cadre des nouvelles ambitions fascistes pour Rome : en construisant un métropolitain, la capitale italienne donnerait un témoignage de la vitalité technique et industrielle du Régime⁶. Un projet détaillé de trois lignes fut mis au point en 1928 par un Comité technique interministériel; les travaux devaient commencer en 1932 et s'achever une décennie plus tard. Mais en janvier 1931, la mise en œuvre fut soudainement reportée par le ministère des Travaux publics à une époque non définie⁷.

C'est finalement la nécessité d'assurer un transport rapide et efficace des visiteurs étrangers vers le quartier E 42, site de la future exposition universelle de 1942, qui imposa la solution métropolitaine. S'affranchissant des propositions du Comité technique interministériel, le projet mis au point par le ministère des Transports en 1939 prévoyait une unique ligne reliant la gare Termini à l'E 42. Conçu pour des raisons strictement fonctionnelles, son tracé était largement extérieur à la structure urbaine de la capitale. Interrompu par la guerre, le chantier reprit au début des années 1950, contre l'avis de la plupart des élus romains, qui dénoncèrent la déconnexion entre le métro et les projets urbanistiques alors en gestation dans la capitale. La ligne fut finalement mise en service en février 1955; seuls les arrêts Garbatella et Cavour étaient alors situés en zone habitée, tout en occupant une position marginale au sein de ces quartiers. La presse locale et internationale critiqua sévèrement

⁵ Cette structure, dominée par les ingénieurs des grandes écoles italiennes, resta sous le fascisme l'organe principal de contrôle et de validation des projets dans les champs technique et urbanistique.

⁶ Voir sur ce point A. Cederna, *Mussolini urbanista. Lo sventramento di Roma negli anni del consenso*, Rome-Bari, 1979.

⁷ En l'absence d'archives librement consultables, les motifs de ce revirement sont encore mal connus et difficiles à établir. La raison officielle semble avoir été l'existence de nombreuses difficultés techniques liées à la traversée du Tibre. Selon Italo Insolera, le désintérêt personnel du *Duce* pour le projet, les réticences du milieu des architectes et des urbanistes et les pressions de l'ATAG, soucieuse de protéger son réseau de surface en cours de modernisation, auraient constitué les facteurs déterminants de cette décision. Mais les contraintes financières semblent avoir plus lourdement handicapé le projet; de façon significative, le métro fut définitivement abandonné en 1935, alors que les dépenses liées à la guerre d'Éthiopie accaparaient l'investissement national.

ce qu'elle considérait comme une « ligne d'apparat », qui « part de quelque part et arrive quelque part⁸ ». Après un démarrage plutôt lent, le métro rencontra pourtant un important succès : 9 millions de voyageurs en 1955, 15 millions en 1965, 25 millions en 1975. Réalisée entre les plans régulateurs de 1931 et 1962, au plus fort de la spéculation foncière et immobilière, la ligne B contribua au développement résidentiel spontané du sud de Rome. Son prolongement vers Rebibbia en 1990 fut à nouveau vivement critiqué, en raison d'un tracé qui évitait la plupart des quartiers densément peuplés du nord de Rome.

La deuxième ligne (A) : un compromis entre ingénieurs et urbanistes ?

Jusqu'à la chute du fascisme, les ingénieurs gardèrent la haute main sur les projets de métro à Rome. Cette hégémonie fut contestée de façon croissante à partir de 1945, alors que la question du métropolitain était désormais posée dans le cadre plus large des débats urbanistiques de l'après-guerre. La réalisation d'un métro recouvrait, en effet, des questions cruciales pour le développement de la capitale italienne, comme le statut du centre ou les directions préférentielles de l'expansion urbaine. Divisé par des querelles idéologiques, le monde de l'urbanisme romain n'en défendit pas moins globalement la nécessité d'utiliser le métro comme un outil susceptible de structurer l'urbanisation et de favoriser la desserrement résidentiel et fonctionnel. Dans cette perspective, les tracés privilégiés, notamment par le courant dit *progressiste*⁹, étaient suburbains et tangentiels, afin de faire du métro « le guide des opérations urbanistiques de la capitale¹⁰ » (fig. 1). Au contraire, un groupe hétéroclite constitué de promoteurs immobiliers et d'ingénieurs se mobilisa pour défendre un métro urbain et radial, capable de prendre en charge les grands courants de trafic sans avoir trop d'impacts sur le développement de la capitale (fig. 1). Les urbanistes furent ainsi accusés de « négliger les besoins réels, très concrets, de la ville » : « si le métro passe trop loin du centre, il aura un impact quasi nul sur la réduction du trafic radial et de transit¹¹ ».

⁸ *Passenger Transport*, 2, 1955, p. 18.

⁹ Dans ce chapitre, ce terme désigne au sens large l'ensemble des courants politiques et culturels se réclamant à divers titres de la gauche italienne.

¹⁰ INU, Sezione laziale, *La politica del traffico urbano e la metropolitana a Roma*, Rome, 1954, p. 9.

¹¹ A. Patrassi, *Cenni sulla metropolitana di Roma*, dans *Politica dei trasporti*, 12, 1959, p. 243.

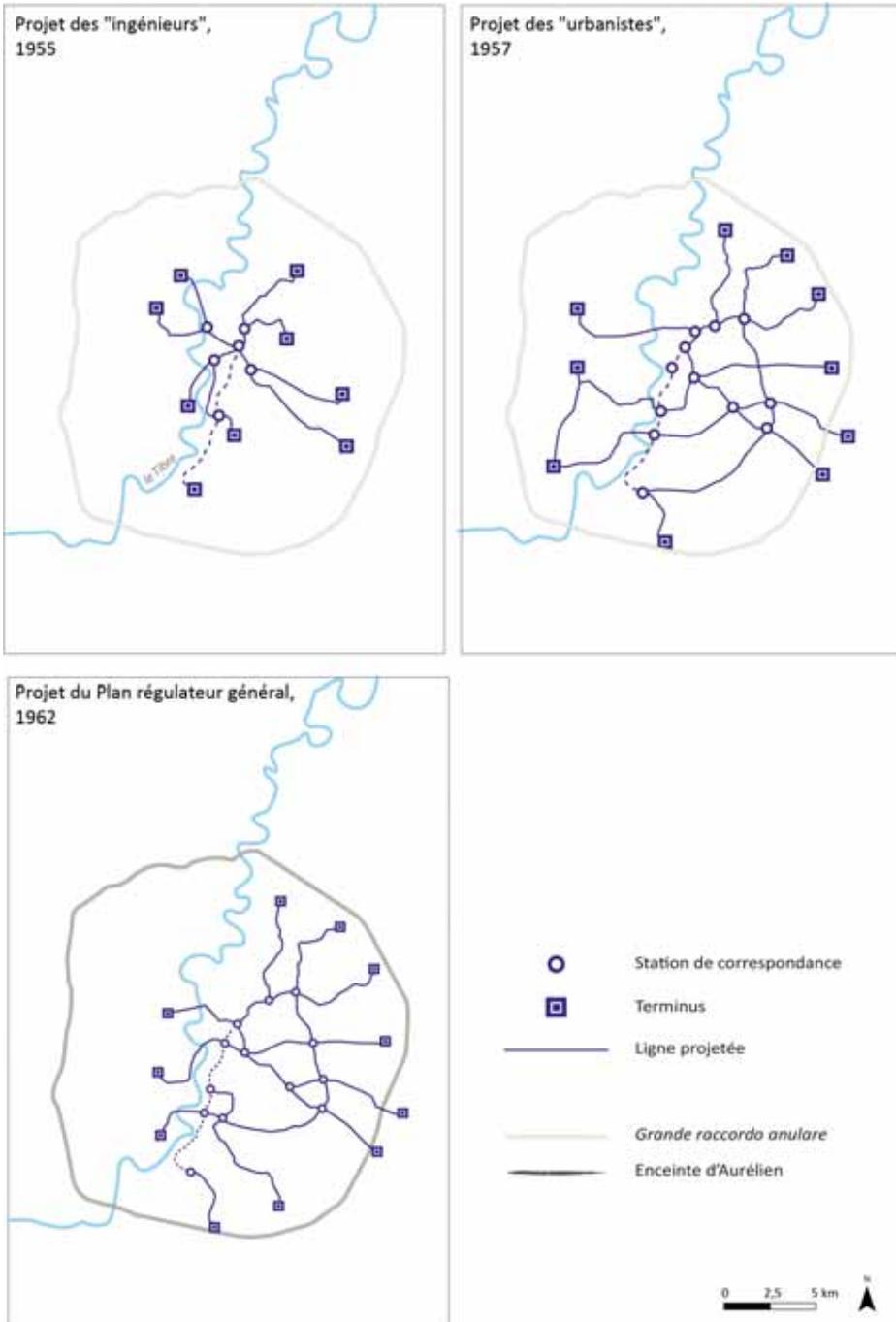


Fig. 1 – Les projets de métro des années 1950 et 1960 : des conceptions divergentes.

Le débat prit un tour conflictuel dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan régulateur général (PRG) de la capitale¹². Les options de développement radicalement différentes défendues par les divers courants trouvèrent un écho dans les projets de transport : le statut du métro dans le plan, l'ampleur et la configuration du réseau, le rôle que l'infrastructure devait jouer dans l'orientation de la croissance urbaine romaine firent l'objet de nombreuses polémiques. Un projet global accepté par la plupart des acteurs fut finalement adopté en 1962 à la faveur d'une séquence de forte instabilité politique à la tête de la Ville et de l'État. Il prévoyait quatre lignes et 60 kilomètres de parcours, partagés entre tracés radiaux (lignes A et C) et liaisons tangentielles (ligne D). Les urbanistes avaient obtenu le principe d'un contournement du noyau central et la réalisation d'une ligne strictement tangentielle à l'est (ligne D), au service des nouveaux centres tertiaires et administratifs prévus par le plan régulateur général¹³ (fig. 1); les ingénieurs pouvaient se satisfaire de la desserte des grands courants de trafic, la plupart des tronçons du futur métro se substituant aux lignes de surface les plus chargées. Toutefois, l'État imposa le financement prioritaire de la ligne A, afin d'obtenir des effets immédiats sur la fluidification du trafic automobile, au détriment de la ligne D, pourtant plus stratégique pour la mise en œuvre du plan.

La difficile conversion au pragmatisme

L'adoption de ce projet mit un terme provisoire à l'effervescence autour du métropolitain. Mais lorsque l'on s'aperçut, dès le milieu des années 1970, que le réseau planifié ne serait jamais réalisé, les

¹² Sur la chronique de l'élaboration du PRG de 1962, voir notamment I. Inso-lera, *Roma moderna. Un secolo di storia urbanistica*, Turin, 1962, rééd. 2011; A.-M. Séronde Babonnaux, *De l'Urbs à la ville. Rome, croissance d'une capitale*, Aix, 1980. Sur le projet de métro intégré au plan : S. Rebecchini, *La metropolitana di Roma*, dans *Capitolium*, 7, 1959, p. 27-30; A. Patrassi, *Cenni sulla metropolitana di Roma*, dans *Politica dei trasporti*, 12, 1959, p. 239-248.

¹³ Le projet majeur du plan régulateur de 1962 était l'*asse attrezzato* (axe équipé), baptisé par la suite « système directionnel oriental ». Inspiré des conceptions de Luigi Piccinato, ce système urbain unitaire était censé répondre de façon radicale aux principaux problèmes de la ville : réorganisation des infrastructures et décongestion du trafic radial; desserrement fonctionnel (concernant au premier chef les implantations historiques de l'administration publique); organisation de la croissance le long d'un axe structurant à grand gabarit; requalification et développement du secteur oriental. Les prévisions initiales, colossales, tablaient sur 200 000 habitants, 26 millions de mètres cubes d'activités directionnelles et 16 millions affectés à la résidence.

débats reprirent vigoureusement. En effet, le chantier de ligne A rencontra un nombre considérable d'obstacles, en raison de l'impréparation technique du projet, de l'inertie de l'appareil bureaucratique et de la conflictualité des procédures de décision et de réalisation¹⁴. Alors que le tracé fut modifié à de nombreuses reprises, trois lois spéciales durent être adoptées pour boucler un financement qui s'éleva finalement à 89 milliards de livres. Tout en ancrant dans l'esprit des Romains l'idée que le métro n'était définitivement pas fait pour leur ville, le fiasco de la ligne A contribua à stériliser la mise en œuvre du réseau planifié par le PRG. En particulier, la réalisation de la ligne D fut sans cesse repoussée à mesure que les retards et les coûts s'accumulaient, avant d'être reportée *sine die* au profit du prolongement de la ligne B, plus simple techniquement et moins coûteux. En s'opposant ainsi à tout début de mise en œuvre d'une troisième ligne – tangentielle –, l'État condamnait le développement des centres directionnels de l'est de Rome.

Dans ces conditions, plusieurs projets alternatifs furent élaborés. Ceux-ci demeuraient imprégnés des débats des décennies précédentes, tout en marquant des inflexions significatives dans le rôle attribué au métro. Dès 1974, dans le cadre de l'adoption d'une variante générale au PRG de 1962, le plan du métro fut mis à jour en tenant compte des évolutions urbaines et de la nécessaire intégration entre ce mode et les transports de surface de l'ATAC (fig. 2). En 1986, le consortium Intermetro¹⁵, déjà en charge du prolongement de la ligne B, fit paraître dans la presse un projet de réseau de 116 kilomètres, dont 30 km de prolongements et 70 km de lignes nouvelles en tunnels à grande profondeur, ayant pour objectif «la prise en charge des principaux corridors de trafic de la ville¹⁶» (fig. 2). Le projet Intermetro fut vivement critiqué par les urbanistes progressistes, qui dénoncèrent la concentration excessive des lignes dans le centre (17 stations étaient prévues dans le cœur de la ville), qui allait à l'encontre des objectifs de déconcentration fonctionnelle.

¹⁴ Voir sur ce point G. Tirincanti, *La metropolitana di Roma. Vent'anni perché?*, Rome, 1978; A. Delpirou, *La fin de la ville loin du fer? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine*, thèse de doctorat sous la direction de C. Vallat, Paris, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2009.

¹⁵ Intermetro était un consortium de travaux publics constitué par de grands entrepreneurs romains, dont beaucoup étaient étroitement liés à l'administration municipale. Les nombreuses faveurs dont il bénéficia furent mises au jour dans le cadre des enquêtes de *Tangentopoli* et précipitèrent son démantèlement.

¹⁶ Intermetro, *Roma capitale : lineamenti di un progetto di rete metropolitana a Roma*, Rome, 1986, p. 31.

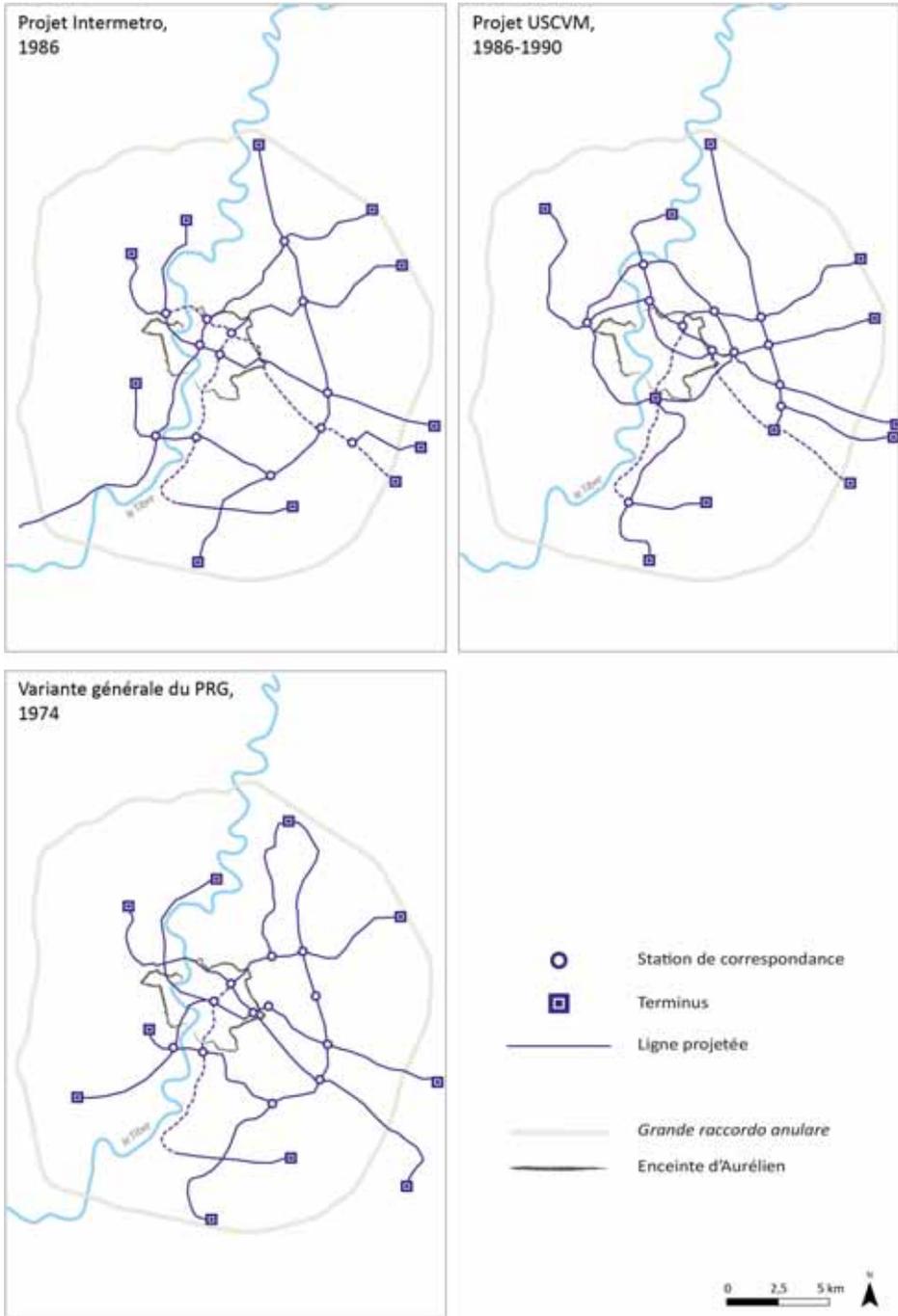


Fig. 2 – Les projets de métro des années 1970 et 1980 : héritages et innovations.

En effet, la ligne tangentielle D était maintenue, mais reléguée en dernière position dans le calendrier prévisionnel, bien après la ligne C (rebaptisée G), dont le tracé radial avait été modifié pour pénétrer jusqu'au cœur de la ville. En dépit du soutien du maire (démocrate-chrétien) de Rome, Nicola Signorello, le projet ne fut jamais formellement approuvé.

La même année, l'*Ufficio speciale coordinamento e vigilanza metropolitana* (USCVM) de la Commune de Rome présenta, lors de la troisième conférence municipale sur l'urbanisme, son propre projet de réseau métropolitain (fig. 2). D'une ampleur sensiblement équivalente à celui d'Intermetro (110 kilomètres de lignes), mais d'une moindre précision technique, ce projet, plusieurs fois modifié entre 1986 et 1990, se voulait une « hypothèse raisonnable de réseau » destinée à « relancer les débats¹⁷ ». La réutilisation de lignes ferroviaires sous-exploitées était pour la première fois sérieusement envisagée; les tracés formaient un ensemble de cinq radiales et une tangentielle (la ligne D), réunies par une ligne circulaire de raccord et de correspondance (la ligne O). Présentée comme la structure portante du projet, la ligne O marquait un retour aux lignes de rocade proposées au début du XX^e siècle. La plupart des acteurs politiques et scientifiques romains critiquèrent cette option, dont le coût était jugé sans rapport avec les bénéfices espérés tant sur le plan du trafic que sur celui de l'aménagement de la ville¹⁸.

Or, la ligne O reçut au début des années 1990 un soutien inattendu de la part de l'État italien. En effet, l'élaboration d'un programme d'interventions extraordinaires dans le cadre de la loi sur *Rome Capitale*¹⁹ conduisit le ministère des Transports à proposer à son tour un projet de réseau. Celui-ci revenait à un schéma strictement radial et abandonnait les liaisons tangentielles, jugées coûteuses et dépassées, mais validait l'hypothèse d'une ligne circulaire d'interconnexion autour du centre historique, en préconisant pour son exploitation un système de métro léger de type VAL²⁰.

¹⁷ USCVM, *Linee guida per la progettazione della metropolitana a Roma*, Rome, 1986, p. 4.

¹⁸ Voir W. Tocci, *Roma che ne facciamo*, Rome, 1993.

¹⁹ Réclamée depuis de longues années par les édiles romains, cette loi était destinée à financer une partie des investissements que la ville se devait de réaliser pour assumer son statut de double capitale et pour combler son retard infrastructurel sur les autres métropoles. A partir de plus de 2000 propositions initiales, la loi retint 400 actions prioritaires à réaliser par le biais de plan quinquennaux.

²⁰ Ce système de *véhicules automatiques légers* sur pneumatiques avait notamment été implanté à Lille.

La troisième ligne (C) : le renoncement à un métro *structurant*

C'est dans ce contexte confus que fut élu en 1993 Francesco Rutelli, premier maire de la capitale issu du suffrage universel direct. L'élection inattendue de ce jeune architecte, cofondateur du parti des Verts, ouvrit un cycle d'administrations de gauche d'une durée inédite (1993-2008). La volonté de rupture et de réforme affichée par la nouvelle équipe municipale s'incarna au premier chef dans le champ des politiques de transport. En effet, l'une des interventions majeures du *quindicennio* de centre-gauche fut sans conteste le vaste programme de développement et de modernisation des infrastructures ferroviaires romaines, qui prit le nom de l'un des slogans électoraux du candidat Rutelli : la *Cura del ferro*, la thérapie du chemin de fer.

Les options fondamentales de cette thérapie furent définies dès 1994²¹. Il s'agissait de prolonger le métro existant et de tirer parti des nombreuses infrastructures abandonnées ou sous-exploitées du nœud ferroviaire romain – environ 300 kilomètres de voies dont une ceinture ferroviaire quasi complète autour de la ville du XIX^e siècle – en opérant leur conversion en métros légers à usage métropolitain. Toutefois, une réalisation souterraine, la ligne de métro C, était considérée comme prioritaire et requérait les investissements les plus lourds. S'inspirant, en la prolongeant, de la ligne G du projet d'Intermetro, cette ligne assurait un trajet diamétral de 26 km entre deux quartiers denses de la périphérie romaine (Cassia et Casilino), tout en créant un important effet-réseau grâce à trois intersections avec les lignes existantes (fig. 3). La desserte du centre historique et de Saint-Pierre permettait, par ailleurs, d'envisager la réorganisation du réseau d'autobus et l'extension des zones piétonnes. Une quatrième ligne diamétrale (D) entre les quartiers du Nomentano et du Trastevere était envisagée à plus long terme (fig. 3). Confiées à des experts internationaux, les études réalisées sur la demande et les rapports coûts-bénéfices tendaient à montrer qu'«aucun autre couloir de déplacements ne justifie à Rome la construction d'un métropolitain²²». Comme le confirme Walter Tocci²³ :

²¹ Comune di Roma, Dipartimento alle Politiche della mobilità, *Agenda dei trasporti pubblici*, Rome, 1995.

²² *Ibid.*, p. 8.

²³ Entretien à Rome, 2008. Walter Tocci a été premier adjoint au maire de Rome, en charge des politiques de la mobilité, entre 1993 et 2001.

Réalisées par les meilleurs spécialistes, nos simulations ont permis de redéfinir les priorités de réalisation du métropolitain. [...] On est arrivé à la conclusion qu'à Rome, les nouvelles lignes devaient prioritairement être radiales, afin de rattraper le déficit accumulé. [...] La ligne D avait un sens il y a 30 ans, mais son modèle était devenu totalement obsolète. [...] Quant aux lignes circulaires, voulues par le gouvernement pour des raisons de prestige, les études montraient qu'elles se vidaient totalement à la première correspondance avec la ligne A.

L'existence de deux projets concurrents, l'un municipal, l'autre gouvernemental, entraîna de vives polémiques entre la Commune de Rome et le ministère des Transports, qui prirent une tournure particulièrement conflictuelle pendant les huit mois de gouvernement de Silvio Berlusconi (mai 1994 / janvier 1995). Le départ du président du Conseil au profit d'un gouvernement technique de transition, mais aussi et surtout la perspective du Jubilé 2000, conduisirent finalement l'État à accepter le projet municipal. En effet, l'accueil de 30 millions de pèlerins alimenta la peur du *scénario catastrophe*, c'est-à-dire une paralysie totale du système de transport, qui aurait jeté un discrédit impardonnable sur l'image de Rome et de l'Italie²⁴.

Trente ans après l'adoption du plan régulateur général de 1962, alors que la déconcentration fonctionnelle était sérieusement compromise, que les conditions de mobilité s'étaient considérablement dégradées et que la ville n'était plus à aménager mais à *réaménager*, priorité était donc donnée au rattrapage du retard accumulé. En condamnant non seulement l'ancienne ligne D du plan de 1962, originellement destinée à devenir l'épine dorsale du futur système directionnel oriental, mais aussi les projets de lignes circulaires des années 1980 et 1990, le projet de ligne C scellait le renoncement à l'aspiration séculaire à un métro *structurant* au profit d'un équipement fonctionnel au service de la ville existante. Par un étonnant contrepied, cette décision avait été prise par les héritiers du courant progressiste, parvenus après tant de luttes au Capitole.

²⁴ Un siècle plus tôt, à Paris, c'est également la proximité de l'organisation d'un grand événement international (l'Exposition universelle de 1900) qui avait permis de trancher le débat séculaire sur la question métropolitaine entre l'État et la Commune, au profit du projet défendu par cette dernière.



Fig. 3 – Le projet de métro adopté en 1995.²⁵

²⁵ Source : Comune di Roma, Dipartimento alle Politiche della mobilità, 1995, *Agenda dei trasporti pubblici*, Rome, 1995.

*Le métro C au cœur des conflits institutionnels*²⁶

L'emprise historique de l'État : une exception romaine

La question du métro est depuis la fin du XIX^e siècle au cœur d'un partage conflictuel de compétences entre l'État italien et la Commune de Rome. Les premières initiatives en faveur du métropolitain furent, on l'a dit, l'œuvre de techniciens et d'ingénieurs. Examinés dans un premier temps par des commissions municipales, les projets de métro furent soumis, à partir du gouvernement de Francesco Crispi (1893-1896), à l'avis d'une commission spéciale du ministère des Travaux publics, qui comprenait des représentants de la Commune, de la Province et des sociétés de chemin de fer. Ce transfert initial à l'État de la compétence d'instruction des projets contribua à mettre un terme aux débats municipaux et à favoriser la solution du chemin de fer de ceinture au détriment du métropolitain urbain.

Au début des années 1920, l'aspiration croissante à une desserte urbaine souterraine contribua à reposer la question des compétences : qui prendrait en charge la planification et l'exploitation d'un métropolitain traversant la capitale? Le 29 décembre 1924, un avis du Conseil supérieur des Travaux publics clarifia la situation : la concession et la réalisation des lignes métropolitaines furent définies comme des «compétences communales, à l'exclusion de la Commune de Rome²⁷», la capitale étant placée sous la double tutelle du ministère des Communications et du Conseil supérieur des Travaux publics. Cette décision doit naturellement être replacée dans le contexte du tournant dirigiste des années 1920 et de la nationalisation de la politique urbaine à Rome sous le fascisme²⁸. Elle marquait sans doute moins la reconnaissance par l'État des problèmes particuliers de la capitale que la volonté de garder le contrôle d'un projet sensible et stratégique, aux multiples implications financières, urbaines et techniques.

Après la Seconde Guerre mondiale, alors que les scénarios d'urbanisme pour le futur de Rome étaient en cours d'élaboration, la divergence entre planification édilitaire (communale) et planifica-

²⁶ Cette partie se fonde sur la consultation de textes législatifs et juridiques, mais aussi sur une vingtaine d'entretiens semi-directifs réalisés à Rome en 2008-2009 avec la plupart des acteurs du projet de métro C. Voir A. Delpirou, *La fin de la ville loin du fer?...*, cit.

²⁷ La plupart des avis du Conseil supérieur des Travaux publics sont librement consultables sur internet : <http://www.infrastruttura.gov.it/consuplp>. Cet avis fut confirmé par le décret royal du 10 juillet 1925.

²⁸ Voir A. Cederna, *op. cit.*

tion infrastructurelle (ministérielle) posa des problèmes croissants. Le tracé des liaisons métropolitaines devait, à tout le moins, être en cohérence avec les grandes orientations du plan régulateur général. Le ministère des Transports joua un rôle notable dans l'obtention d'un compromis sur le projet de réseau et les tracés des lignes. Toutefois, en imposant le financement prioritaire de la ligne A au détriment de la ligne D, l'État mit une nouvelle fois la Commune de Rome devant le fait accompli, tout en gardant la maîtrise du calendrier du projet. Les tensions entre les deux administrations s'exacerbèrent au cours de la réalisation de cette ligne : sur les vingt-et-une années qui séparent l'inauguration de la prise de décision, quatorze furent consacrées à la procédure institutionnelle et seulement sept aux travaux.

La décentralisation en trompe-l'œil de la question du métro

En décembre 1969, la loi cadre pour le métropolitain (n° 1042) procéda à une profonde réforme des procédures. La compétence de planification, de construction et d'exploitation du métro fut attribuée «aux Communes ou aux groupements de Communes à constituer, y compris à Rome²⁹». Les collectivités qui rassemblaient plus de 400 000 habitants pouvaient solliciter une contribution financière de l'État et bénéficier de prêts et de subventions pour les études et la réalisation. Enfin et surtout, les procédures furent simplifiées et les rôles respectifs du Conseil supérieur des Travaux publics et du ministère des Transports, principaux organes décisionnaires depuis un siècle, furent limités. Deux années plus tard, en avril 1972, une nouvelle loi transféra la compétence d'attribution des subventions nationales pour le métropolitain aux Régions, confirmant le désengagement progressif de l'État.

Toutefois, nombre de commentateurs interprétèrent ces évolutions, survenant pendant le désastre du chantier de la ligne A de Rome, comme une façon habile pour l'État de se débarrasser de projets jugés dispendieux et complexes, tout en gardant un pouvoir de contrôle³⁰. En effet, alors que les collectivités italiennes étaient dotées de ressources techniques et financières propres encore limitées, la possibilité matérielle de réaliser une ligne de métropolitain dépendait étroitement de la générosité des contributions gouvernementales.

La loi sur les transports intérieurs de 1981 procéda à une renationalisation partielle du financement du transport urbain, mais les

²⁹ Loi n° 1042/1969.

³⁰ Voir sur ce point U. Mariotti Bianchi, *I trasporti a Roma*, Rome, 1995.

projets restèrent dépendants de l'adoption de lois spéciales au cas par cas. En 1992, enfin, la loi n° 211 fut la première à institutionnaliser une source de financement spécifique pour le « transport rapide de masse » à l'échelle nationale. Mais le fonds adossé à la loi fut abondé de manière très irrégulière, en fonction de la conjoncture et des arbitrages gouvernementaux, ce qui conduisit les collectivités à se déchirer sur les modalités de partage des crédits.

Le financement de la ligne C : de l'échec de la solution jubilaire à *l'accord de Stresa*

Au cours de la décennie 1990, les investissements considérables requis pour la modernisation des infrastructures romaines bénéficièrent de la perspective du jubilé de l'an 2000. Au titre de la loi spéciale n° 651 sur le jubilé et de plusieurs décrets complémentaires adoptés au gré de l'augmentation des dépenses, l'État italien accorda presque 2 milliards d'euros à la préparation de l'évènement. Cette somme fut mise au service d'aménagements structurels³¹ : environ un quart des dépenses, soit 430 millions d'euros, ont concerné directement ou indirectement le transport public urbain.

Dans ces conditions, l'objectif de Francesco Rutelli était de parvenir à faire financer tout ou partie du métro C par les fonds jubilaires. C'est ainsi qu'en octobre 1996, la troisième ligne fut définie par la municipalité comme projet prioritaire parmi les réalisations prévues pour l'an 2000. Dans le même temps, une société publique, Roma métropolitane, fut créée afin de mettre au point la programmation opérationnelle du métro. Le projet fut élaboré dans des délais record : présenté pendant la campagne électorale municipale de 1997, il suscita un réel enthousiasme médiatique et populaire. L'écueil est que l'État n'avait pas avancé au même rythme : les fonds jubilaires ne furent effectivement débloqués qu'en septembre 1997. Or, ces ressources étaient soumises à des conditions d'utilisation très strictes : la totalité des crédits devait être dépensée avant le premier janvier de l'année 2000, faute de quoi l'argent devrait être remboursé au gouvernement. Un délai jugé impossible à tenir par la municipalité, comme le rappelle Walter Tocci³² :

³¹ Ces transformations urbaines s'inscrivent dans une longue tradition, qui remonte aux chantiers de la Rome chrétienne destinés à l'accueil des pèlerins et à la mise en scène du religieux dans l'espace urbain : l'éphémère a toujours participé à la construction de la ville. Aussi les programmes extraordinaires ont-ils toujours tenté de pallier les carences de l'administration ordinaire du territoire; voir sur ce point C. Vallat (dir.), *Autres vues d'Italie, Lectures géographiques d'un territoire*, Paris, 2004.

³² Entretien à Rome, 2008.

On a mis le métro C dans le programme du jubilé. C'était une opération risquée, mais on voulait absolument essayer de le faire financer par les fonds jubilaires. On a travaillé très vite, mais le projet présenté n'en était pas moins de grande valeur. Le problème est que l'argent n'arriva qu'au second semestre 1997! Il nous restait donc à peine plus de deux ans pour réaliser les travaux, c'était intenable. [...] Dans ces conditions, on a préféré renoncer et se retourner vers les financements de la loi n° 211.

Prenant acte de l'impasse de la solution jubilaire, Francesco Rutelli manifesta donc au début de son second mandat son intention de financer le métro C à partir des fonds de la loi n° 211 sur le «transport rapide de masse». Les intentions du maire suscitérent une levée de boucliers des élus des grandes villes d'Italie, qui firent campagne dans la presse sur le thème récurrent de la *ville parasite*. En effet, la capitale avait déjà obtenu, au moment du premier examen des projets par le CIPE³³, 250 millions d'euros pour le prolongement des métros A et B et la création d'une nouvelle ligne de tramway, alors que de nombreux projets d'autres villes avaient été déclarés inéligibles faute de ressources. À Rome comme ailleurs, toutefois, les crédits «211» n'étaient toujours pas disponibles en raison de la longueur et de la complexité des procédures prévues par la loi.

À l'initiative de la Commune de Rome, une conférence réunit les responsables des grandes villes transalpines, à l'issue de laquelle un compromis, dit *accord de Stresa*, fut trouvé³⁴ : les Communes exigèrent des financements complémentaires de l'État pour l'ensemble des projets en attente, tout en s'engageant à augmenter leur participation respective. De son côté, la Commune de Rome échangea la promesse d'un déblocage général et immédiat des fonds «211», que le gouvernement ne pouvait lui refuser du fait de l'imminence du jubilé 2000, contre une participation communale au projet de métro de 250 millions d'euros. Les fonds furent effectivement libérés en 1998 mais, plutôt que de les dilapider dans un projet bâclé, l'administration romaine préféra ne pas les utiliser et attendre le refinancement de la loi prévu en 2000.

Ce renoncement stratégique scellait la fin des espoirs nés au début de la décennie dans l'euphorie de l'élection de Francesco

³³ Créé en 1967 (loi n° 48/67), le Comité interministériel pour la programmation économique est un organe rattaché à la présidence du Conseil, où siègent plusieurs ministres et représentants techniques (gouverneur de la Banque d'Italie, directeur de l'ISTAT, etc.); il est chargé de définir les grandes lignes de la politique économique nationale ainsi que d'instruire et de contrôler les projets d'infrastructures les plus stratégiques pour le pays.

³⁴ Seule la Commune de Milan refusa de signer le protocole d'accord.

Rutelli : Rome n'entrerait pas dans le nouveau millénaire avec sa troisième ligne de métro.

Un projet en faillite?

Les illusions perdues

À l'été 2000, le gouvernement de centre-gauche de Massimo D'Alema refina comme prévu la loi n° 211. À cette date, la Commune de Rome disposait d'un peu plus d'un milliard d'euros pour la réalisation des trois premiers tronçons du métro C, T3, T4 et T5, entre le Colisée et la rocade autoroutière du *grande raccordo anulare* (fig. 4)³⁵. Le projet fut sensiblement amélioré par tout un ensemble d'études complémentaires avant d'être validé par le CIPE. La phase opérationnelle semblait enfin sur le point d'être lancée. Las, l'exacerbation des rivalités partisans après la victoire du centre-droit aux élections régionales (2000) et nationales (2001) allait contribuer à entraver une nouvelle fois la bonne marche du projet.

Comme toute réalisation publique de grande ampleur impliquant plusieurs administrations, le projet de métro C devait, en effet, faire l'objet d'un *accord de programme* conclu par l'ensemble des acteurs concernés (État, Région, Province, Commune, Surintendances). Or, la Région Latium était désormais dirigée par Francesco Storace, dirigeant d'Alleanza nazionale³⁶, qui adopta tout au long de son mandat une ligne d'opposition frontale à la politique municipale. Plusieurs mois de négociations furent nécessaires pour obtenir l'approbation régionale, alors que la contribution financière du Latium au métro C était inexistante!

Le renouvellement politique des administrations locales et nationales compliqua encore la situation : la capitale italienne était toujours gouvernée par une coalition de centre-gauche, désormais dirigée par Walter Veltroni, alors leader de l'opposition nationale à Silvio Berlusconi, lequel venait d'accéder à la présidence du Conseil italien. La confrontation entre les deux hommes entraîna une dégradation des rapports entre la Commune et l'État. Utilisant le prétexte des réticences de la Surintendance archéologique quant à l'implantation des futures stations de ligne C dans le centre historique, le

³⁵ Les tronçons T6 et T7, qui prolongent la ligne C jusqu'au centre suburbain de Pantano, réutilisent une ancienne ligne ferroviaire régionale à ciel ouvert et nécessitent de ce fait des investissements plus légers.

³⁶ Issu du mouvement néo-fasciste MSI, ce parti de la droite nationale, dirigé par Gianfranco Fini, s'est transformé en Futuro e libertà per l'Italia.

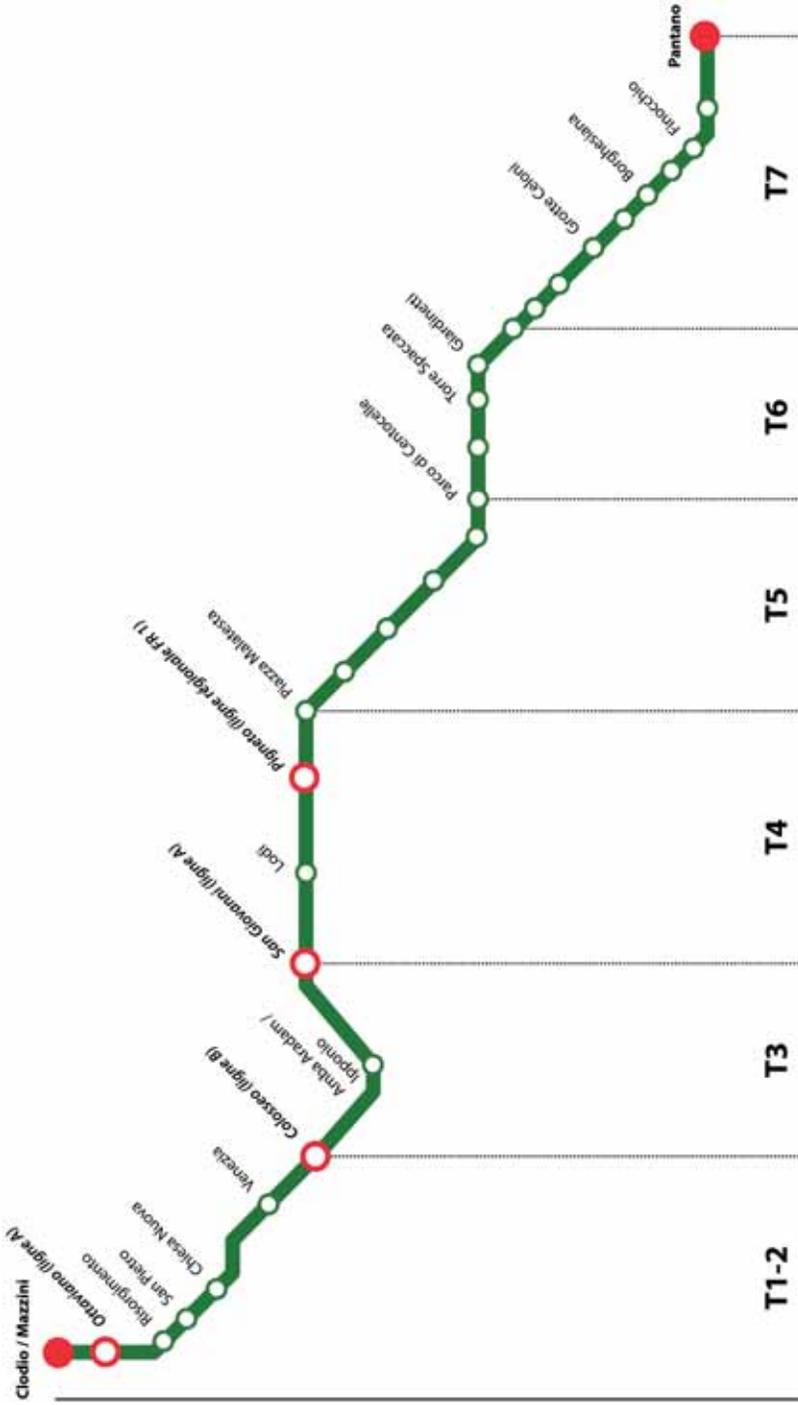


Fig. 4 – Parcours et tronçons du métro C*.

* Source : Comune di Roma, Dipartimento alle Politiche per la mobilità, *Attraverso Roma. Programmi e strategie per la mobilità*, Rome, 2000.

gouvernement Berlusconi suspendit l'exécution du financement au titre de la loi n° 211. Après plusieurs passes d'armes médiatiques, des négociations informelles s'engagèrent : Silvio Berlusconi proposa de débloquer les fonds et même d'accorder des subsides complémentaires et un « calendrier préférentiel » pour la construction du reste de la ligne, à condition d'intégrer le métro C dans le cadre de la *legge obiettivo*³⁷, une grande loi de programmation économique occupant un rôle central dans le projet du *Cavaliere*. L'écueil est que cette opération impliquait une remise à plat de la procédure; en effet, la *legge obiettivo* conditionnait l'attribution des fonds à l'existence d'un projet opérationnel *complet et définitif*. De son côté, la Région proposa finalement son concours financier au projet, en le conditionnant toutefois à l'adoption de technologies innovantes et automatisées.

Fidèle à sa réputation d'homme de compromis, Walter Veltroni accepta ces propositions. Aussi plusieurs mois supplémentaires furent-ils nécessaires pour modifier le projet et planifier les tronçons restants, avant de parvenir en décembre 2002 à un accord définitif. Ce dernier prévoyait un investissement total avoisinant les 3 milliards d'euros, répartis entre État (70%), Commune (18%) et Région (12%). La troisième ligne du métro romain devenait la plus grande œuvre de construction publique en Italie; son ouverture était alors envisagée pour la fin de l'année 2007.

Présenté comme une avancée décisive par la plupart des acteurs politiques et médiatiques romains, cet accord fut décrit par Walter Veltroni comme « un effort cohérent des institutions pour enfin doter Rome d'un système de métropolitain à la hauteur de la capitale³⁸ ». Selon Francesco Storace, il montrait que l'heure était désormais « aux questions techniques et non plus politiques³⁹ ». Toutefois, plusieurs voix discordantes critiquèrent tant les modalités que les termes de l'accord, comme l'explique Walter Tocci, le père de la ligne C⁴⁰ :

³⁷ Censée incarner les nouvelles ambitions du centre-droit après l'accession à la présidence du Conseil de Silvio Berlusconi, cette loi-cadre (n° 443/2001) était destinée à relancer les grands travaux d'infrastructure et à accélérer les procédures administratives, tout en réaffirmant la tutelle du gouvernement central sur ces projets. Un « programme d'interventions stratégiques d'intérêt national » (PIS) sélectionna 235 projets, considérés par le CIPE comme prioritaires pour la compétitivité du pays, pour un coût total de 260 milliards d'euros. Environ 40% d'entre eux concernaient des infrastructures ferroviaires urbaines et suburbaines.

³⁸ *L'assalto alla metro C*, dans *La Repubblica Inchieste*, en ligne http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2013/07/09/news/l_assalto_alla_metro_c-62665176/.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ Entretien à Rome, 2008.

Le choix de la médiation fut une erreur technique et politique. L'accord signé entre la Commune et l'État était un *grand bluff*. En substance, le marché était le suivant : le gouvernement financera l'ensemble du métro C si le projet est inséré dans la loi objectif. Or la Commune n'avait absolument pas besoin de faire entrer le projet dans le cadre de la loi : elle avait déjà un projet approuvé et financé par le gouvernement précédent! Le gouvernement Berlusconi s'est certes engagé à financer les tronçons manquants, mais tous les gouvernements du monde l'auraient fait : personne n'aurait laissé le métro finir en cul-de-sac au Colisée! De plus, il s'agissait seulement d'un engagement politique qui ne donnait aucune garantie sur l'obtention effective des fonds. Et de fait les fonds ne sont jamais arrivés.

Dans un contexte marqué par la défiance entre le gouvernement et la Commune de Rome, Walter Veltroni pensait que le fait d'organiser un seul appel d'offres et une unique procédure pour l'ensemble du projet permettrait non seulement de sécuriser son financement, mais aussi d'accélérer sa mise en œuvre : « nous économiserons deux ans et demi de procédure et 160 millions d'euros⁴¹ ». C'était sans compter sur les possibilités d'obstruction bureaucratique offertes par la loi à ses adversaires.

D'une part, l'attribution des financements étatiques accordés par la *legge obiettivo* était conditionnée à un avis favorable du CIPE⁴², un organe placé sous la tutelle directe du chef du gouvernement. Celui-ci se livra à une politique d'obstruction systématique : réunions reportées, exclusion du métro C de l'ordre du jour, examens interminables du projet, demandes répétées de modifications. Or, faute d'approbation portant sur *l'ensemble de la ligne*, l'appel d'offres ne pouvait être lancé. La validation définitive n'intervint qu'en décembre 2004⁴³, dix ans après les premières études. L'appel d'offres fut remporté en février 2006 par le consortium de travaux publics italien Astaldi, qui avait déjà construit les métros de Milan et de Gênes. Les travaux et les fouilles archéologiques furent lancés en juillet 2006⁴⁴, pour une ouverture alors prévue début 2011.

D'autre part, le programme de financement complémentaire

⁴¹ *L'assalto alla metro C*, cit.

⁴² La *legge obiettivo* fit du CIPE le principal organe décisionnaire sur les projets infrastructurels stratégiques.

⁴³ Délibération du CIPE n° 105 du 20/12/2004.

⁴⁴ Un ultime recours déposé par l'association environnementaliste Italia Nostra devant le tribunal administratif avait encore retardé de quelques mois l'ouverture du concours.

adopté pour les tronçons T1 et T2 était biaisé : les fonds gouvernementaux n'étaient pas effectivement débloqués, l'État se contentant de s'engager formellement à trouver les ressources nécessaires, sans préciser la nature des crédits mobilisables ni le calendrier de mise à disposition. De fait, seules les participations régionales et communales furent inscrites dans le budget respectif des deux institutions. Ce qui n'empêcha pas Silvio Berlusconi de présenter à plusieurs reprises le métro C comme sa propre réalisation.

La litanie des retards et l'ombre de la mafia

La situation s'est profondément dégradée au cours du mandat du maire postfasciste Giovanni Alemanno (2008-2013). Sur les trois tronçons financés, des retards importants ont été pris en raison d'une succession de problèmes techniques lors du percement des galeries et de dysfonctionnements au sein du consortium. Dès l'été 2008, les entreprises ont demandé un délai supplémentaire de deux ans pour la livraison du chantier. En avril 2009, le maire se voulait pourtant rassurant⁴⁵ :

Nous sommes en train d'avancer plus rapidement que prévu et nous payons les travaux en temps et en heure, ce qui est un cas unique en Italie. [...] Il y a un orgueil légitime à voir le projet en train de se faire; c'est la plus grande infrastructure de transport public que l'on construit actuellement en Italie et nous la construisons avec les meilleures technologies disponibles.

Mais les irrégularités et les malfaçons ont continué à s'accumuler en 2009-2011, contraignant à revoir le plan de financement à la hausse et le tracé à la baisse – plusieurs stations, dont Largo Argentina et Tevere, face au castel Sant'Angelo, étant purement et simplement supprimées (fig. 5). Le maire a finalement annoncé un nouveau calendrier au printemps 2011 : les premiers trains devaient rouler au début de l'année 2014 sur le tronçon T5 (Parco di Centocelle – piazza Malatesta); l'ouverture du tronçon T4 (piazza Malatesta – San Giovanni) était prévue à la fin de cette même année; enfin, le tronçon T3, le plus stratégique puisqu'il dessert le Colisée et permet la correspondance avec la ligne B, devait être achevé pour la fin 2016 (fig. 4).

On sait déjà que ces échéances ne pourront être respectées, en raison de nouveaux retards, qui ont conduit à l'arrêt du chantier et à la démission de Federico Bortoli, directeur général de Roma métropolitane, en octobre 2012. Quelques semaines après, plusieurs enquêtes ont mis au jour l'infiltration de la mafia et des réseaux

⁴⁵ *L'assalto alla metro C*, cit.

d'extrême-droite dans le projet, par le biais de centaines de contrats de sous-traitance confiés à une nébuleuse de sociétés⁴⁶.

Sollicité en avril 2013 pour accorder un financement complémentaire de 500 millions d'euros au projet (en particulier pour la construction de la station Piazza Venezia), l'État a exigé l'accélération des travaux et l'ouverture du tronçon Pantano – Centocelle avant le 31 décembre 2013⁴⁷. Le 10 septembre 2013, un accord entre et le consortium et la Commune de Rome, désormais dirigée par Ignazio Marino, a permis la reprise des travaux et l'annonce d'un énième calendrier⁴⁸; des pénalités financières étant prévues en cas de nouveaux retards. Mais l'état actuel du chantier n'incite guère à l'optimisme.

TABLEAU 1 – Caractéristiques et évolutions du projet de ligne C

	Phase de projet (1995-2004)	Attribution de l'appel d'offres (2006)	Mise en œuvre (2006-?)
Longueur du tracé (km)	42	25	24
Nombre de stations	42	30	26
Coût total (millions d'euros)	3,4	3,1	3,8
Coût au km (euros)	80 000	124 000	160 000

Les perspectives sont plus incertaines encore pour la réalisation du reste de la ligne, au-delà de la piazza Venezia. Les tracés et l'emplacement des stations ont connu plusieurs modifications suite aux fouilles archéologiques, mais aussi en lien avec la candidature de Rome aux Jeux olympiques de 2020 – candidature abandonnée depuis pour cause de crise financière. Aucune programmation opérationnelle n'a encore été approuvée.

Alors que les coûts ont été plusieurs fois réévalués à la hausse⁴⁹ et que les contributions étatiques connaissent une réduction drastique, le bouclage du financement semble plus que jamais hypothétique. Il est aujourd'hui suspendu à d'éventuelles subventions de

⁴⁶ Voir par exemple l'enquête de *La Repubblica* à ce sujet : http://inchieste.repubblica.it/it/repubblica/rep-it/2013/07/09/news/l_assalto_alla_metro_c-62665176/.

⁴⁷ Article 18 du *Decreto del fare*, série de mesures adoptées par le gouvernement Letta pour relancer l'économie italienne.

⁴⁸ Voir, parmi d'autres, l'article en ligne du quotidien *Il Tempo* : <http://www.iltempo.it/roma-capitale/cronaca/2013/09/10/la-metro-c-arrivera-a-piazza-venezia-1.1170557>.

⁴⁹ Les fouilles ont fait apparaître de très nombreuses richesses. Ainsi, sous la place de Venise, un imposant édifice d'époque impériale devra être contourné.

l'Union européenne et à la mise en place de partenariats avec le secteur privé sous la forme de *Project financing*⁵⁰.

Dans un rapport de février 2012⁵¹, mettant en cause les modalités d'appels d'offres, les choix technologiques et les temps de réalisation du métro, la Cour des comptes italienne avait bien résumé le sentiment général des Romains : le projet est aujourd'hui *fallimentare* [en faillite]. Suscitant la «rage des pendulaires trahis par le métro fantôme⁵²».



Fig. 5 – Fouilles archéologiques autour de la future station Piazza Venezia (cliché de l'auteur, 2009).

⁵⁰ Le financement des grands projets, ou *Project financing* en anglais, s'applique à des projets de grande envergure dont le coût est supérieur à la centaine de millions d'euros. Il s'agit d'un financement centré non sur l'emprunteur, mais sur un projet dont les flux de trésorerie provenant de l'exploitation assureront tout ou partie du remboursement.

⁵¹ Voir une très bonne revue de presse à ce sujet : http://www.abitarearoma.net/index.php?doc=articolo&id_articolo=25423.

⁵² *L'assalto alla metro C*, cit.

Conclusion

Finalement, la chronique de la troisième ligne de métro romain rappelle que les choix techniques sont avant tout des choix urbains, articulés à des visions de la ville et à des politiques urbaines. Du début des années 1960 à la fin des années 1990, la conscience de potentiels *effets structurants* du transport sur l'espace romain a rendu difficile l'obtention d'un consensus sur le projet. En cristallisant des conceptions urbanistiques concurrentes et appropriées par des courants politiques et idéologiques opposés, la troisième ligne de métro a constitué un champ d'affrontement majeur entre les acteurs des politiques urbaines romaines.

Mais la difficile coproduction de l'espace et des infrastructures dans la Rome contemporaine témoigne également des pesanteurs structurelles du système d'acteurs de l'aménagement. L'enchevêtrement des compétences, la complexité des procédures et la modestie des ressources foncières ont contribué à rendre l'action publique particulièrement tributaire des fluctuations du jeu institutionnel autour du métro. Cette inadaptation de la gouvernance urbaine est précisément au cœur des débats très contemporains sur la réforme du statut métropolitain de la capitale italienne.

Aurélien DELPIROU

Institut d'urbanisme de Paris
(Université Paris Est-Créteil / Laboratoire Lab'Urba)

ARNAUD PASSALACQUA

RENOVATIO VECTURIS

LES CYCLES INCOMPLETS DES TRANSPORTS COLLECTIFS DE SURFACE ROMAINS

Introduction

L'idée d'une rénovation des transports collectifs est une figure récurrente du paysage romain depuis l'époque fasciste. Alors que la ville choisie comme capitale de l'Italie n'était que de faible dimension, ce nouveau statut imposa la création d'un réseau de transports collectifs adapté aux exigences de la vie industrielle et surtout de l'activité tertiaire. Une première phase d'équipement est franchie avant la Première Guerre mondiale, lorsque Rome se dote de trains suburbains, de tramways et d'omnibus. Depuis lors, des cycles se succèdent, au cours desquels un système de transport est réputé devoir l'emporter avant que le désintérêt ne le touche. Toutefois, ces cycles présentent ceci de particulier qu'ils s'avèrent généralement incomplets : les systèmes implantés ont tendance à demeurer dans les artères romaines, même diminués, tout démantèlement total paraissant inconcevable dans cette ville où la conservation du patrimoine semble avoir touché jusqu'à celle des réseaux techniques.

C'est ainsi que se suivent les discours pointant le regard sur tel ou tel système de transport, pour en dénoncer la vétusté ou le décalage avec le statut de capitale ou, au contraire, pour en louer les qualités évidentes qui en font la solution aux problèmes que rencontre cette ville en expansion rapide. En revanche, les pratiques – des Romains comme des décideurs et des exploitants – ne reflètent qu'imparfaitement ces discours, si bien que le tableau concret de la mobilité romaine ressemble plus à une superposition de strates qu'à une succession de paysages distincts les uns des autres.

Pour comprendre ces cycles inachevés et ces décalages entre les discours et les pratiques, il est possible de s'intéresser principalement au jeu des transports en commun de surface, qui se confrontent au développement automobile au moins autant qu'ils sont surdéterminés par un métro aux multiples projets et aux réali-

sations lentes et inabouties¹. Ce n'est sans doute pas un hasard si Rome a forgé le terme *autofilotramviario* traduisant la cohabitation non sans tensions de l'autobus (*autobus*), du trolleybus (*filobus*) et du tramway (*tram*)².

L'ambition fasciste, entre discours et pratiques

La mémoire collective a retenu de l'époque mussolinienne la mise en scène d'une Rome simultanément fière de ses origines antiques et de la modernité du projet fasciste. Dans ce contexte, les transports collectifs ont été un enjeu important, à une époque où l'automobile était encore réservée à une élite.

La réforme de 1930

Face à la densification des échanges en centre-ville, les tramways furent les premiers à faire figure d'obstacle à la circulation, aussi bien piétonne que motorisée. À partir du milieu des années 1920, l'exploitant public des tramways démarra un mouvement de dégagement du centre en déplaçant des terminus, notamment ceux du Largo Chigi et de la Piazza Venezia. Simultanément, la nécessité d'offrir aux périphéries en cours d'urbanisation des liaisons efficaces conduisit à l'ouverture de nouvelles dessertes, comme au Nord-Est, vers le quartier du Monte Sacro.

En 1927, l'*Azienda Tramvie e Autobus del Governatorato* (ATAG) réunit tramways et autobus. C'est donc à la fois pour libérer le centre et éviter la superposition de deux systèmes qu'une réforme profonde du réseau de tramway entra en vigueur en janvier 1930³. Le tramway fut supprimé de la zone délimitée par les murailles auréliennes, au profit de l'autobus. Toutefois, le nouveau réseau lui confia la desserte de la périphérie, le long de 24 radiales se connectant à deux nouvelles lignes circulaires concentriques. Cette structure traduisait une vision hiérarchisée et se voulant rationnelle des modes de surface.

¹ Sur le métro romain, voir A. Delpirou, *La Fin de la ville loin du fer? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine*, thèse de doctorat de géographie, sous la direction de C. Vallat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2009.

² Cet article s'appuie notamment sur les comptes rendus des débats du Conseil municipal, notés *Verbale*. Les sources utilisées ont été principalement consultées à l'Archivio capitolino et au siège de l'antenne romaine de la CGIL (ACGIL).

³ Voir G. Berlinguer, P. Della Seta, *Borgate di Roma*, Rome, 1976, p. 100.

Se trouvait ainsi appliquée l'injonction que Benito Mussolini avait formulée à l'adresse du nouveau gouverneur de Rome, le 31 décembre 1925⁴ :

Voi toglierete dalle strade monumentali di Roma la stolta contaminazione tramviaria, ma darete modernissimi mezzi di comunicazione alle nuove città che sorgeranno ad anello, attorno all'antica.

La volonté de démanteler le tramway fut donc restreinte aux zones monumentales et centrales et liée à des raisons plus patrimoniales et esthétiques que réellement circulatoires. Le jeu sur les modes de transport participa ainsi de la mise en scène du Régime et s'ouvrit, à la fin des années 1930, à un nouveau venu : le trolleybus.

Fascisme et modernité électrique

Le développement de ce mode s'explique par plusieurs facteurs. D'abord les autobus remplaçant les tramways n'offraient qu'un service dégradé du fait de leur faible capacité. Ensuite, les pressions internationales pesant sur l'Italie, à la suite de son intervention militaire en Éthiopie en 1935-1936, menaçaient son approvisionnement en hydrocarbure, si bien que la recherche de nouvelles sources d'énergie fut favorisée. Enfin, l'exemple de Londres, qui choisit de remplacer ses tramways par des trolleybus à partir du début des années 1930, montrait que ce mode pouvait offrir à une grande agglomération un service performant⁵. Les premières lignes romaines furent ainsi ouvertes en janvier 1937, à l'aide de véhicules Fiat et de façon très médiatisée, l'une d'elles desservant le nouveau Foro Mussolini. Le réseau fut étendu au cours des années suivantes. Ainsi, le plan de desserte de l'Exposition universelle de 1942, fondé sur l'ouverture d'une première ligne de métro, prévoyait également de confier au trolleybus les liaisons de surface vers le site E42.

Plus généralement, la période fasciste vit la volonté de l'ATAG de moderniser son parc, notamment électrique. Le manque de carburant et de pneus joua d'ailleurs en faveur du tramway qui regagna du terrain, allant jusqu'à remplacer le trolleybus sur certaines lignes⁶. En 1940, l'ATAG et le constructeur Stanga développèrent un

⁴ M. R. Chiapparo, *Le mythe de la Terza Roma ou l'immense théâtre de la Rome fasciste*, dans *Nuovo Rinascimento*, 17 mai 2004, p. 21-22.

⁵ Voir H. Taylor, *London Trolleybuses, a class album*, Harrow, 2006.

⁶ V. Formigari, P. Muscolino, *Tram e filobus a Roma. Storia dalle origini*, Cortona, 1999, p. 83.

tramway articulé d'une remarquable modernité, du fait de sa capacité, de sa forte accélération et de son articulation centrale, qui fut déclinée sur les trolleybus⁷. L'ATAG trouvait là une souplesse capable de répondre aux exigences du système circulaire, dont l'intensification constante fut décrite par la revue municipale *Capitolium* dès 1941⁸. Les modes électriques participèrent ainsi de l'auto-célébration du régime fasciste.

La Rome fasciste n'a donc pas connu un démantèlement de son réseau de tramway, contrairement à Paris à la même époque⁹. Alors qu'un large consensus contre le tramway comme objet de transport existait dans la capitale française, le contexte énergétique et économique particulier de la fin de la période fasciste a conduit l'ATAG à s'intéresser à ce mode, si bien que la modernisation qu'ont connue ses véhicules est tout à fait notable et ne laisse pas présager d'un abandon après le conflit mondial. Contrairement à ce qu'a retenu la mémoire collective – marquée par le discours mussolinien – le *ventennio fascista* fut donc bien plus une période de modernisation que de démantèlement des tramways : en ce sens, ce premier cycle présente un caractère ambivalent. Il vit également la naissance d'un nouveau mode performant et largement utilisé : le trolleybus. Celui-ci est pourtant presque absent de la mémoire et des images de la ville, comme en témoigne le film *Avanti c'è posto*¹⁰, dont l'action se déroule à bord d'un trolleybus mais dont les acteurs ne parlent que de *tram* et d'*autobus* !

Les années 1950 : la période des substitutions sous contraintes

La pression automobile, qui n'était encore que marginale avant la guerre, devint la principale contrainte s'exerçant sur les transports collectifs romains dès les années 1950. Elle se lit dans les déplacements opérés sur les installations fixes de l'*Azienda Tramvie ed Autobus del Comune* (ATAC), qui remplaça l'ATAG et dont le

⁷ Voir, notamment, *Una «corsa» nel passato, Mostra retrospettiva fotografica dell'Azienda delle Tramvie e Autobus del Comune di Roma*, ATAC, Cortona, 1990, p. 16 et V. Formigari, P. Muscolino, *Tram e filobus a Roma*, cit., p. 81.

⁸ Voir R. Saglio, *Le nuovissime motrici tranviarie e filoviarie articolate dell'A.T.A.G.*, dans *Capitolium*, 16, 11, 1941, p. 343.

⁹ Sur la substitution des tramways parisiens, voir notamment J. Robert, *Les Tramways parisiens*, Neuilly-sur-Seine, 1959, réédition, 1992, p. 185-204 et D. Larroque, M. Margairaz, P. Zembri, *Paris et ses transports, XIX^e-XX^e siècles, deux siècles de décisions pour la ville et sa région*, Paris, 2002, p. 95-135.

¹⁰ M. Bonnard (réal.), *Avanti c'è posto*, 1942, 82 min.

nom ignore les trolleybus. C'est à la fin de la décennie que le mouvement s'accéléra, l'ATAC se trouvant parfois contrainte de demander des déviations de lignes, quitte à accroître la longueur de ses itinéraires.

Des substitutions ponctuelles...

Les déplacements mineurs ne rencontrèrent pas d'objection au sein du Conseil municipal. Un consensus existait pour constater que le développement de l'urbanisation et de la circulation imposait de procéder à des réaménagements¹¹. En revanche, dès que ceux-ci comportaient un allongement notable de l'itinéraire des transports en commun, l'opposition se manifesta, comme lors de l'instauration de nouveaux sens uniques Piazza Ungheria en 1960¹².

La question des voies de tramway, de leur implantation et de leur dégradation devint centrale. Leur vieillissement put parfois être instrumentalisé par les opposants. Mais lorsque la question fut posée de façon générale en mai 1951, l'adjoint au maire Natale Addamiano expliqua qu'il n'y avait pas de crédits pour l'entretien des voies¹³. Existait-il une volonté de la part de certains acteurs de laisser se dégrader un système jugé dépassé? Les voies de tramway étaient pourtant à l'origine d'accidents¹⁴, qui ouvraient de délicats problèmes de responsabilité entre la Commune et l'ATAC, donnant parfois lieu à des procès. Ces accidents furent suffisamment nombreux pour qu'une négociation débouche sur un accord établissant un partage équitable des responsabilités¹⁵. Néanmoins des aménagements pour les tramways étaient toujours engagés au cours des années 1950¹⁶.

Les transformations du réseau de transport public ne se réduisirent pas à des déplacements d'installations fixes. Elles prirent surtout la forme de substitutions complexes¹⁷. Le cas le plus courant fut celui de la substitution entre trolleybus, tramways et autobus, visant à l'emploi d'un type de véhicules par type de lignes. La figure du dégagement du centre fut ainsi reprise par les tenants d'une solution couplant automobile individuelle et autobus, si bien qu'en péri-

¹¹ Voir, par exemple, *Verbale* 8, 28 janvier 1959, p. 663.

¹² *Verbale* 51, 21 juillet 1960, p. 3092-3094.

¹³ *Verbale* 34, 21 mai 1951, p. 6.

¹⁴ *Verbale* 22, 11 avril 1957, p. 1984-1985.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ *Verbale* 26, 23 avril 1954, p. 2594-2595.

¹⁷ Sur la substitution des tramways et des trolleybus ligne à ligne, voir V. Formigari, P. Muscolino, *Tram e filobus a Roma*, cit., p. 101-103 et 403.

phérie, certaines lignes de tramway furent renforcées. Le trolleybus fut également pris dans le mouvement, comme en juin 1954, quand la Commune prêta à l'ATAC la somme correspondant à l'achat de 90 autobus, «per eliminare al più presto le linee filoviarie attualmente circolanti nel quadrilatero centrale della città»¹⁸, ce dont se félicite le conseiller communiste Luigi Gigliotti.

... aux substitutions planifiées

La dynamique ne peut donc se comprendre qu'en analysant les jeux réciproques entre centre et périphérie et les contraintes propres du parc de l'ATAC, sur fond d'une pression automobile croissante¹⁹. Au début des années 1950, l'idée de substitution ne doit pas s'entendre comme le remplacement par des autobus, mais comme l'adoption de la solution optimale en fonction des besoins de chaque ligne. Ainsi, tout type de substitution entre les trois systèmes – tramway, trolleybus et autobus – fut mis en œuvre²⁰.

Ce jeu de substitutions ressemble à ces jeux de taquin où le déplacement de pièces complémentaires comprises dans un cadre rigide doit faire apparaître une figure, chacune prenant la place d'une autre. Ainsi, en juillet 1953, le Conseil approuva à l'unanimité le prolongement de la ligne de trolleybus 46 de Boccea à Prima-Valle, une zone abusive en plein développement²¹. L'un des buts était de redéployer les autobus récupérés pour la desserte du centre-ville²². Une doctrine se forgea ainsi progressivement, selon laquelle les autobus devaient desservir le centre et les modes électriques la périphérie, en écho avec les choix du *ventennio fascista*, signe que des continuités sont bien décelables d'une période à l'autre, malgré une historiographie qui les a longtemps passées sous silence²³.

En juillet 1955, alors que des conseillers soulignaient que les lignes 3 et 4 de tramway n'avaient toujours pas été transformées en trolleybus, le maire démocrate chrétien (DC) Salvatore Rebecchini

¹⁸ *Verbale* 36, 3-4 juin 1954, p. 3247-3250.

¹⁹ Voir *Verbale* 27, 30 juillet-1^{er} août 1956, p. 2189-2191 et *Verbale* 22, 11 avril 1957, p. 2012-2014.

²⁰ Voir *Verbale* 58, 30 juillet 1951, p. 95-96, *Verbale* 32, 14 juillet 1953, p. 2242-2244 et *Verbale* 2, 14 janvier 1954, p. 792-793.

²¹ *Verbale* 34, 21 juillet 1953, p. 2513-2514.

²² *Verbale* 61, 2 décembre 1954, p. 5511-5513.

²³ Voir *Verbale* 1, 12 janvier 1954, p. 268-269, *Verbale* 21, 25 mars 1954, p. 1858-1859 et *Verbale* 61, 2 décembre 1954, p. 5514-5515.

leur répondit que cette substitution ne présentait plus de caractère urgent, puisque des tramways avaient été récupérés grâce à la suppression des lignes du Monte Mario, pour desservir le prolongement de la ligne 12²⁴. L'argument du dégagement de la circulation pour laisser la voie libre à l'automobile n'était alors plus suffisant. Le moteur de la substitution était donc non seulement la pression automobile, mais aussi le jeu de taquin liant modes de transport et espaces de la ville.

Toutefois, alors que les projets de la première moitié des années 1950 imaginaient la modernisation du matériel roulant ou des installations de tramway, progressivement, l'idée de substitution par des véhicules à pneus s'imposa comme la solution idoine pour faire face au vieillissement du réseau ferré.

Ainsi, le tramway ne fut pas brutalement éliminé. Des extensions de lignes eurent même lieu jusqu'en 1958²⁵. Néanmoins, il perdit peu à peu son poids dans le jeu modal et sa visibilité dans une large zone centrale, puisque l'autobus se développait et le métro fut inauguré en 1955. Si l'exécutif municipal, la *Giunta*, proposait de nombreux aménagements de voirie, l'approche d'un événement majeur, les Jeux olympiques, rendit indispensable, aux yeux de tous les acteurs y compris la CGIL²⁶, la mise en œuvre d'un plan d'ensemble d'amélioration de la mobilité romaine.

Les Jeux olympiques et l'intensification automobile

Un plan général de réorganisation des réseaux de l'ATAC fut adopté en 1959. Il visait au remplacement des véhicules ferrés, jusque-là non réellement envisagé et jugé irréaliste sur le plan financier²⁷. Si les Jeux olympiques à venir inspirèrent sans conteste la réalisation de ce plan, le niveau de congestion automobile, perçu comme difficilement acceptable à partir de la fin des années 1950, constitua également un facteur important²⁸.

²⁴ *Verbale* 43, 7 juillet 1955, p. 2786-2787.

²⁵ En 1953, l'ATAC raccorda ainsi les lignes de tramway vers la Piazza Mancini pour desservir le nouveau stade olympique et la STEFER mit en service sur les lignes urbaines les tramways de la série 7000.

²⁶ *Proposte e suggerimenti per un migliore servizio*, dans *La nostra voce*, 2, 30, 15 avril 1956.

²⁷ *In attesa di un piano regolatore del traffico*, dans *Capitolium*, 32, 1, 1957, p. 29.

²⁸ *Verbale* 74, 3 juillet 1959, p. 3987-4002.

Réaménagement de la circulation romaine et réduction du réseau de tramway

Le programme de la *Giunta*, en partie déjà engagé, combinait politique de stationnement, régulation du trafic, reconfiguration de l'espace public et transformation du réseau de l'ATAC. La logique dominante était celle de la séparation des flux, notamment par la création de passages souterrains automobiles, les *sottopassaggi*, même si la suppression de nombreuses plateformes de tramways, entérinée par ce plan afin de libérer de l'espace pour la circulation automobile, impliquait de noyer les nouveaux autobus dans la circulation générale, quand les tramways en étaient pour partie isolés.

Surtout, ce programme fut le premier à faire de la substitution d'autobus et de trolleybus aux tramways un objectif de la *Giunta*. En plusieurs points de la ville, cette substitution peut se lire comme la conséquence de la réorganisation de l'espace au profit de l'automobile. Ce programme ambitieux devait s'appliquer jusqu'en 1967; il prévoyait diverses mesures de mécanisation, de rationalisation des emplois, d'utilisation de l'électronique et d'organisation scientifique du travail, comme la suppression des receveurs²⁹. Mais le principal volet du plan était un profond remaniement du parc de l'ATAC. Le tramway dut nettement laisser la place à l'autobus et au trolleybus, les lignes conservées devant toutefois être modernisées³⁰. Les substitutions furent appelées *trasformazioni del sistema di trazione*, leur conférant ainsi un caractère technique qui ne reflétait pas le changement de système urbain qu'elles supposaient. La mise en œuvre se heurta toutefois à la disponibilité de véhicules neufs, que ce soit dans le parc de l'ATAC, chez les fabricants ou dans l'offre d'entreprises de location.

L'opération la plus visible fut le remplacement partiel des tramways sur la ligne circulaire empruntant les Lungotevere, du fait de leur mise en sens unique du Ponte Garibaldi au Ponte Cavour. Ainsi, à partir du 16 août 1960, dans le sens anti-horaire, sur la rive gauche, de nouveaux autobus Alfa Romeo se substituèrent aux anciens tramways des lignes ES et 28, tandis que dans le sens horaire, sur la rive droite, les tramways furent conservés sur la ligne ED³¹. Ce choix est révélateur des coûts de la substitution : chaque tramway dut être

²⁹ *Il « Piano di riordino » dell'ATAC all'esame del Comitato Direttivo del Sindacato*, dans *Vita Sindacale*, 14, 335, 20 octobre 1959.

³⁰ Au sein du parc de l'ATAC, il était prévu que le nombre de tramways soit réduit de 494 à 295 unités et celui de trolleybus de 419 à 325 et que le nombre d'autobus augmente de 689 à 1257 unités.

³¹ *Verbale 5*, 31 juillet 1961, p. 3025-3026.

remplacé par deux autobus. Dans l'urgence, des substitutions se firent d'ailleurs à l'aide d'autobus loués à des entreprises privées. Plus longues, les nouvelles lignes furent également plus chères pour les usagers, puisque le ticket unitaire passa de 25 à 35 lire en tarif normal³².

Mais c'est plutôt l'impact sur l'espace lui-même qui modifia profondément les réseaux et offrit le primat à l'autobus. La *Giunta* mit en œuvre de nombreuses modifications des conditions de circulation dans la ville, à l'aide de dispositifs légers, tels que des sens uniques, ou plus lourds, comme les carrefours dénivelés. Toutes ces modifications ou presque présentaient un caractère définitif. Ainsi, certaines destructions d'installations de tramways et de trolleybus furent la conséquence directe des travaux de voirie, notamment de la création de passages souterrains, comme aux alentours des Piazzale Brasile, Ponte Margherita et Ponte Cavour en juillet 1960³³. Mais les principales victimes des Jeux olympiques furent les «tipici marciatram romani, efficaci e di ridotissimo impatto»³⁴. Début 1960, la suppression de tous les *marciatram* fut entérinée par la *Giunta*, selon une logique systématique : «il criterio e quello di abolire i marciatram anche nelle zone non strettamente centrali per migliorare il traffico ovunque questo sia migliorabile»³⁵, expliquait l'adjoint au maire DC Agostino Greggì en février 1960.

La justification des appels d'offres successifs pour la suppression des *marciatram* s'appuyait sur l'idée d'amélioration de la circulation générale³⁶. La suppression visait la mise sur un pied d'égalité de tous les modes de transport en démantelant un espace qui n'était réservé qu'à l'un d'entre eux³⁷. Toutefois, en plusieurs points, le *marciatram* survécut au tramway lui-même, malgré l'espace qu'il occupait, comme sur la Via Oslavia!

Malgré une impressionnante liste de réalisations, rares furent celles achevées avant l'ouverture des Jeux olympiques, le 25 août

³² *Verbale 41*, 28 juin 1960, p. 2286-2289.

³³ *Verbale 51*, 21 juillet 1960, p. 3092-3094.

³⁴ G. Bellei, A. Budoni, P. Maurelli, *La città e le sue reti. L'evoluzione del sistema tram a Roma*, dans A. Budoni (éd), *Tutti in tram. Trasporti collettivi e progetto della città*, Naples, 1997, p. 238.

³⁵ *Verbale 11*, 25 février 1960, p. 386-387.

³⁶ Voir notamment *Verbale 59*, 30 septembre 1958, p. 4049-4050, *Verbale 42*, 23 avril 1959, p. 2576, *Verbale 43*, 28 avril 1959, p. 2877-2895, *Verbale 37*, 17 juin 1960, p. 1920-1924 et *Verbale 41*, 28 juin 1960, p. 2234-2237.

³⁷ *Verbale 37*, 17 juin 1960, p. 1861.

1960. Seuls deux *sottopassaggi* furent ouverts à temps, au Ponte della Libertà et au Ponte Cavour. Mais, à l'issue des Jeux olympiques, le réseau de tramway était considérablement réduit et déplacé vers la partie orientale de la ville, dans la direction principale de l'extension de l'urbanisation.

Des réalisations au désenchantement de la doctrine automobile

Néanmoins, les Jeux olympiques firent également pointer les premiers doutes, sinon, les premières oppositions, quant à cette nouvelle politique circulaire, dans les rangs communistes³⁸, mais aussi dans ceux de la *Giunta*, puisque, dès avril 1961, l'adjoint au maire DC Rinaldo Santini affirmait que son administration étudiait la remise en service du tramway sur le Lungotevere rive gauche³⁹. Les représentants de la CGIL à la *Commissione amministratrice* de l'ATAC avaient voté contre le plan⁴⁰. Ils en critiquaient le manque de compréhension de la situation des transports publics dans une ville en plein développement et confrontée à la congestion croissante de la zone centrale. Ces critiques avaient trouvé un écho au Conseil municipal, où des conseillers de gauche jugèrent absurde d'aggraver l'état de la circulation en y insérant des autobus, quand les tramways en étaient abstraits⁴¹. Des propositions alternatives simples et rapidement applicables furent d'ailleurs publiées par *L'Unità* en 1961, telles que des déplacements de terminus, des prolongements de lignes et des modifications d'itinéraires⁴².

C'est donc une phase de profond remaniement qui caractérise la politique de la mobilité urbaine menée à la fin des années 1950 par la *Giunta*⁴³. On dénombre ainsi 223 opérations de *provvedimenti* de voirie entre 1956 et 1960⁴⁴. Le tramway ne fut toutefois pas considéré comme proscrit mais comme devant être employé, sous une forme modernisée, en périphérie⁴⁵.

³⁸ *Verbale* 76, 9 juillet 1959, p. 4029.

³⁹ *Verbale* 11, 11 avril 1961, p. 649-650.

⁴⁰ R. Palleschi, L. Ventura, *I motivi di opposizione al Piano*, dans *Vita Sindacale*, 14, 335, 20 octobre 1959.

⁴¹ *La discussione in Consiglio Comunale sul Piano di riordinamento dell'A.T.A.C.*, dans *Vita Sindacale*, 14, 446, 20 novembre 1959.

⁴² *Come si può provvedere per le zone trascurate*, dans *L'Unità*, 25 juin 1961.

⁴³ *Quattro anni di lavoro per Roma, Relazione generale dell'Amministrazione Comunale sul quadriennio 1956-1960*, Roma, 1960.

⁴⁴ *Ibid.*, p. 103.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 105.

De même que la réforme du réseau de tramway de 1930 avait précédé l'adoption du Plan régulateur de 1931, le plan de réorganisation de l'ATAC de 1959 devança le Plan régulateur général (PRG) de 1962. Dans la Rome de l'après-guerre, prise dans un élan incontrôlé d'extension et d'urbanisation, la nécessité d'adopter un document permettant de planifier ce développement était partagée par l'ensemble de l'échiquier politique. L'urgence concernait d'abord les *borgate abusive*, ces noyaux d'urbanisation développés de manière informelle sans souci de connexion avec le reste de l'agglomération⁴⁶. Le plan espérait donc apporter des réponses macroscopiques aux problèmes romains en réformant la répartition des habitations et des activités à l'échelle de l'agglomération. La ville nouvelle fut divisée en blocs fonctionnels qui avaient chacun leur propre logique et leur propre trame⁴⁷. Cette organisation s'articulait à des lignes de métro lourdes mais aussi et surtout à un réseau hiérarchisé d'infrastructures routières. Toutefois, la mise en œuvre du PRG fut laborieuse et inaboutie, si bien que *l'abusivismo* l'emporta rapidement sur les vellétés de planification.

De la relégation à la priorité

Si les Jeux olympiques et le PRG marquèrent le triomphe de l'automobile dans les documents et les aménagements, la réalité du trafic s'imposa progressivement dans des esprits romains, avec l'idée que la ville était devenue malade de sa congestion. Dès lors, les transports collectifs attirèrent de nouveau le regard, notamment par le biais d'une nouvelle figure : le couloir réservé.

Un changement de regard

Il apparut assez vite que les solutions circulatoires mises en œuvre autour de 1960 s'avéraient d'une efficacité restreinte. Ce constat fut notamment rendu possible par la mise en place d'une *commissione per l'indagine sul traffico* par l'adjoint au maire Antonio Pala en 1963, issu de la gauche socialiste avec laquelle la DC était contrainte de partager le pouvoir municipal depuis 1960. L'aura du progrès technique s'essouffla au rythme de la démocratisation de l'automobile et de l'enlisement du trafic. Cette évolution ne touchait

⁴⁶ Voir G. Berlinguer, P. Della Seta, *Borgate di Roma*, cit., p. 188-191.

⁴⁷ R. Casseti, *L'evoluzione dell'idea di centro storico nelle politiche della città nell'ultimo secolo*, dans R. Casseti, G. Spagnesi (éd.), *Il centro storico di Roma, Storia e progetto*, Rome, 2004, p. 23.

pas que Rome, comme en témoigne l'organisation à l'échelle nationale du *Convegno sulla crisi dei trasporti pubblici urbani*, en 1965⁴⁸. À l'automne 1966, alors que la saturation automobile semblait atteindre son acmé, se forgea l'idée de la «città malata»⁴⁹. Pour guérir Rome, le traitement d'Antonio Pala se fondait sur quatre points : priorité aux transports publics, nouveau régime du stationnement dans le centre, extension de la coordination des feux de circulation (*onda verde*) et décalage des horaires⁵⁰.

Les transports publics occupaient donc désormais la première place, au moins dans les discours de la *Giunta*. Cette idée d'une priorité était une revendication du PCI depuis son *Convegno nazionale sui trasporti e le vie di comunicazione*, tenu à Florence en novembre 1965, au cours duquel il fut rappelé que le parti n'entretenait aucune hostilité de principe contre l'automobile⁵¹. Une position appuyée sur des travaux étrangers, du rapport Buchanan à ceux de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne.

Le couloir réservé, solution nouvelle?

Si la réalisation du métro et l'application du PRG étaient les principaux objectifs visés, l'amélioration de la situation des transports publics de surface fut également considérée comme importante, dans la mesure où elle semblait pouvoir être facilement obtenue, à travers un outil-clé : le couloir réservé. La première mention de cette idée au Conseil municipal remonte à la discussion du plan de 1959, au cours de laquelle, la conseillère de gauche Aurelia Del Re avait fait une proposition en ce sens, à titre personnel⁵². Mais ce n'est que lors de la discussion du plan prévu par Antonio Pala fin 1966-début 1967 que le débat autour des couloirs s'engagea. Il opposa la gauche communiste et socialiste aux forces libérales et au MSI, qui avançaient que toute priorité venait troubler l'égalité qui doit être garantie entre les citoyens, qu'ils soient automobilistes ou usagers des transports publics. La DC soutint le plan, tout en affirmant que cette solution ne pouvait être que provisoire,

⁴⁸ Voir E. Cameleone, *Trasporti collettivi e bilancio comunale : un contrasto insanabile*, dans *Capitolium*, 41, 2, 1966, p. 106.

⁴⁹ *Verso un nuovo ritmo dell'attività cittadina*, dans *Capitolium*, 41, 11, 1966, p. 546.

⁵⁰ *Il dibattito sul traffico*, *Capitolium*, 42, 3, 1967, p. 11.

⁵¹ *Documento e proposte del P.C.I. sul traffico a Roma*, 1966 (ACGIL, Sezione Trasporti 5/29).

⁵² *Verbale* 89, 17 novembre 1959, p. 4426-4437.

en attendant la réalisation de *l'asse attrezzato*⁵³ prévu par le PRG et réputé rendre sa fluidité à la circulation romaine⁵⁴.

Les trois premiers couloirs furent inaugurés en août 1968. Comme à Paris, où des aménagements similaires avaient été expérimentés dès 1964, l'outil s'avéra efficace du point de vue de la vitesse commerciale, qui progressa rapidement de 10 à 15%, et de la fréquentation, qui reprit un rythme croissant⁵⁵. Dès lors, le déploiement de nouveaux couloirs dans la ville était lancé, même si une confusion demeurerait entre les *itinerari preferenziali semaforizzati* destinés aux automobiles et les *itinerari preferenziali* destinés aux autobus⁵⁶. La plupart des grands axes romains (Tiburtina, Nomentana, Prenestina, etc.) furent ainsi équipés au début des années 1970. La disparition récente des *marciatram*, qui auraient offert des espaces aisément utilisables comme couloirs réservés, fut regrettée par Luigi Pallottini, conseiller socialiste, dès 1967⁵⁷. Il semble pourtant relativement isolé dans cette dénonciation des errements de la décision publique. Ces mesures s'accompagnaient d'un allongement régulier du réseau de l'ATAC, afin de tenter de suivre la croissance rapide de la périphérie romaine.

Ce cycle qui voit l'émergence d'une idée de priorité s'acheva paradoxalement sur une véritable disparition – la seule de l'histoire romaine –, celle du trolleybus, liée à sa difficile cohabitation avec le flux automobile. Le dernier véhicule roula sur la ligne 67 le 2 juillet 1972, avant d'être remplacé par un autobus⁵⁸. Pourtant, à peine disparu, on reparlait déjà de relancer ce mode.

L'ère des retours

La fin du XX^e siècle fut effectivement l'époque des retours, annoncés, avérés ou attendus. Ainsi, le quotidien *Il Tempo* annonça, dès 1981, que « presto si tornerà a filobus integrati da accumulatori,

⁵³ *L'asse attrezzato* devait porter le développement à l'Est de l'agglomération le long d'un grand axe Nord-Sud capable d'accueillir notamment des activités métropolitaines et doté d'un réseau viaire de forte capacité, tout en permettant de protéger le centre historique.

⁵⁴ *Verbale 19*, 7 mars 1967, p. 2501-2508.

⁵⁵ *Verbale 11*, 4 mars 1969, p. 2885-2894.

⁵⁶ *Verbale 34*, 17 avril 1970, p. 7267-7278.

⁵⁷ *Verbale 12*, 14 février 1967, p. 2051-2065.

⁵⁸ G. Pagnotta, *Roma in movimento nelle fotografie dell'archivio ATAC 1900-1970*, Roma, 2002, p. 37.



Fig. 1 – Arrêts d’autobus et installations du tramway sur le Viale Regina Elena (cliché de l’auteur, mars 2008).

idonei per una marcia autonoma almeno per brevi tragitti»⁵⁹. Pourtant, il n’en fut rien, et c’est le tramway qui bénéficia de cette vague de retour, notamment incarnée par le projet de ligne 30.

Controverse sur la ligne 30

Cette idée ancienne, qui visait à ouvrir une nouvelle ligne circulaire, fut promue par l’ATAAC mais suscita un vif débat aux ressorts à la fois sociaux, politiques et culturels. L’enjeu était l’installation d’un tramway sur le Viale Parioli, l’une des voies les plus prestigieuses de la ville. Une opposition bourgeoise et environnementaliste – en raison des arbres supposés mis en danger par le tramway – se forma contre l’itinéraire proposé, contribuant ainsi paradoxalement à donner au tramway une visibilité nouvelle dans l’espace public. Les acteurs choisirent leur camp et la *Giunta* se

⁵⁹ G. Castelli, *Filobus batte autobus nel traffico del 2000?*, dans *Il Tempo*, 28 mai 1981.

rangea du côté de l'ATAC. Les colonnes de *Capitolium* avancèrent ainsi des arguments en faveur du tramway : « nelle maggiori città della Germania, della Svizzera, del Belgio, dell'Olanda, dell'Austria, dei Paesi Scandinavi, ecc., le tramvie non soltanto vengono mantenute, ma ammodernate e potenziate »⁶⁰.

Pourtant, l'appui dont disposaient alors les intérêts du quartier fut suffisamment puissant pour inspirer au ministre socialiste des transports, Luigi Mariotti, un texte adressé à toutes les communes mais visant clairement Rome. Celui-ci imposa en janvier 1969 « di non concedere per il futuro concessioni per nuove linee tramviarie, dal momento che anche le linee esistenti andranno in breve tempo smantellate »⁶¹. Cette tentative de contrôle témoigne également de l'ambiguïté dans laquelle se trouvait le pays, entre démantèlement et renouveau du tramway.

La ligne 30 fut finalement ouverte le 3 mars 1975, en évitant le Viale Parioli, et symbolise le retour, sinon du tramway, du moins des rails de tramway. Le tramway, dans son acception moderne, c'est-à-dire de forte capacité, sans pollution locale et bénéficiant d'un site propre et de la priorité aux feux, pouvait donc incarner la fierté romaine face aux volontés de l'État. Il portait également un discours environnemental et avait cristallisé, dans le cadre de cette ligne 30, une opposition entre une doctrine marxiste lui étant favorable et une opposition libérale. Le projet de ligne 30 incarne ainsi l'évolution de l'objet-même. Ce premier retour du tramway à Rome se singularise dans le jeu européen par sa précocité. D'autres retours furent dès lors envisageables, celui de la ligne 225, en 1990, puis de la ligne 8, en 1998, tandis que les lignes existantes bénéficièrent de divers prolongements et améliorations dès les années 1970.

Quel retour pour le tramway romain ?

Mais ces trois objets – les tramways 30, 225 et 8 – diffèrent sensiblement par leur conception. Quand le premier reprend les formes des anciens tramways romains, le deuxième se coupe totalement de la circulation automobile le long de la Via Flaminia, en portant à son apogée la logique séparatiste, et le dernier est une déclinaison romaine de ce qui est devenu le standard européen du site propre à la fin du XX^e siècle. Ainsi apparaît progressivement le souci de la création d'un nouveau type d'espace public, en contraste avec celui de l'architecture moderne et fonctionnelle, incarnée notamment par les infrastructures spécifiquement automobiles. Le

⁶⁰ *Validità della linea «30»*, dans *Capitolium*, 44, 1-2, 1969, p. 25.

⁶¹ V. Formigari, P. Muscolino, *Tram e filobus a Roma*, cit., p. 129.

tramway, pourtant un objet technique, fait office de principale cheville ouvrière de cette évolution⁶². L'effet d'aubaine du tramway se fonde, en effet, sur l'idée qu'il tient simultanément les deux rôles du jeu de «bastoni e carote»⁶³, qui caractérise la politique de mobilité alors affichée par les municipalités européennes : il améliore l'offre de transport public tout en réduisant l'espace de l'automobile.

Reste qu'encore une fois, «il ritorno del tram»⁶⁴, promu en ces termes par la Ville de Rome lors du lancement de la ligne 8, semble être de nouveau une impasse, puisqu'aucune autre ligne n'a été ouverte depuis lors par la municipalité. De nouveau, le cycle n'est qu'amorcé, sinon avorté.

Des topiques romains à l'origine des cycles et de leur inachèvement ?

Ainsi, les transports collectifs de surface romains ont connu des cycles successifs, enchevêtrés et rarement complets, même si la mémoire n'en retient que les grandes tendances dominantes. Cette construction particulière d'une histoire de la mobilité romaine se trouve éclairée par trois caractères qui semblent spécifiquement romains.

La tentation du métro

Elle est d'abord marquée par l'attraction récurrente exercée par le métro. Quelles que soient les appartenances politiques, ce mode fait figure de voie de salut afin de sortir la ville de l'ornière dans laquelle elle semble s'enliser dès les années 1950⁶⁵. Ainsi, en 1954, *Capitolium* estimait que seul le métro serait capable de «sfollare la città dall'ingombro eccessivo degli autobus e dei filobus»⁶⁶. Les communistes en appelaient également à cette solution, notamment lors de la discussion du plan de l'ATAC de 1959⁶⁷. Or, les défenseurs du métro étaient peu enclins à consentir à des investissements en

⁶² Voir, par exemple, A. Magnaghi, *Modelli urbanistici per la città senz'auto*, dans A. Budoni (éd.), *Tutti in tram*, cit., p. 3-8.

⁶³ B. Cori (éd.), *La città invivibile. Nuove ricerche sul traffico urbano*, Bologne, 1997, p. 147-202.

⁶⁴ *Il ritorno del tram. Attraverso Roma, Programmi e strategie per la mobilità*, Comune di Roma, 1997.

⁶⁵ *Proposte e suggerimenti per un migliore servizio*, dans *La nostra voce*, 2, 30, 15 avril 1956.

⁶⁶ N. Ciampi, *Per la metropolitana*, dans *Capitolium*, 29, 2, 1954, p. 33.

⁶⁷ *Verbale 84*, 22 octobre 1959, p. 4306-4320.

faveur des modes de surface⁶⁸. L'aspiration au métro vint même appuyer l'idée d'un démantèlement des tramways, les modes ferrés étant destinés à circuler en souterrain⁶⁹. Réciproquement, les limites rencontrées par les plans d'amélioration des transports de surface furent expliquées par le fait que seul le métro pourrait être réellement efficace⁷⁰. La réalisation des premiers couloirs réservés fit d'ailleurs surgir, en juillet 1972, l'idée de «metropolitana di superficie»⁷¹ dans le discours du conseiller communiste Giulio Bencini.

Le métro fut également perçu comme une façon d'accéder au statut de métropole à l'échelle mondiale, ce qu'une automobile prise dans la congestion provoquée par sa démocratisation ne permettait plus⁷². La solution devait donc passer par le mode ferré. Les origines de la *Cura del ferro* des années 1990 sont d'ailleurs lisibles sous la plume de l'ancien adjoint au maire Antonio Pala, qui en appelait en 1986 au «potenziamento delle infrastrutture su ferro»⁷³, infrastructures derrière lesquelles il ne rangeait manifestement pas les tramways, mais le métro et les trains suburbains.

Le métro est donc un pôle attracteur de la pensée des édiles romains, qui surdétermine le devenir des transports de surface. Ce poids se combine avec un autre trait de leur histoire : leur lien original au caractère provisoire des dispositions prises en matière de mobilité.

Le provisoire inscrit dans la durée

L'institutionnalisation du provisoire, qui devient ainsi définitif, est un phénomène répétitif dans le contexte romain, dont l'influence sur la configuration de la ville n'est pas négligeable. Ainsi, l'origine des transformations est le plus souvent due à des travaux de voirie, en particulier en vue d'une amélioration de la circulation automobile. Des dispositions provisoires doivent être prises afin d'assurer la continuité du service pendant la période de travaux, ce qui implique

⁶⁸ *Verbale* 74, 3 juillet 1959, p. 3987-4002 et *Verbale* 84, 22 octobre 1959, p. 4306-4320.

⁶⁹ *Verbale* 85, 3 novembre 1959, p. 4335-4345.

⁷⁰ *Verbale* 11, 25 février 1960, p. 386-387.

⁷¹ *Verbale* 37, 14 juillet 1972, p. 7402-7403.

⁷² B. Palma, *Il tronco in costruzione della metropolitana*, dans *Capitolium*, 39, 3, 1964, p. 129-130.

⁷³ 3^a *Conferenza sui problemi urbanistici. Innovazione del piano e progetti per Roma capitale*, *Relazione di Antonio Pala*, Comune di Roma, 11-13 décembre 1986, p. 27.

la substitution d'un mode souple à un mode qui l'est moins⁷⁴. De façon très régulière, ces différentes modifications ne donnent pas lieu à des retours à la situation initiale.

Le conseiller social-démocrate Carlo Farina avait bien saisi ce mécanisme, lorsqu'il en appelait dès 1959 à ce que les travaux de voirie soient exécutés le plus rapidement possible, afin de repousser la tentation d'institutionnaliser des dispositions provisoires⁷⁵. Il ne fut pas écouté et, en juillet 1960, la *Giunta* décida la substitution à titre définitif d'autobus aux tramways sur les importantes lignes circulaires CS et CD, déjà exploitées en autobus en raison des travaux de construction de souterrains automobiles⁷⁶.

Alors que l'idée d'une substitution des tramways faisait son chemin, là où cette mesure n'était que provisoire et liée à des travaux de voirie, elle finit par faire partie du plan de travaux lui-même, si bien qu'il y eut superposition de deux champs en réalité disjoints : la circulation automobile et le réseau de transport de surface. Le point le plus abouti de la logique romaine fut atteint lorsque les tramways empêchés de circuler sur une ligne en raison de travaux furent affectés à une autre ligne, de façon *a priori* temporaire, afin de renforcer le service. La tentation de maintenir la situation en l'état à l'issue des travaux était alors suffisamment forte pour que le retour à la normale soit l'exception.

La difficile articulation entre centre et périphérie

Enfin, les débats sur les formes romaines de mobilité sont marqués par la tension continue qui existe entre le centre et ses périphéries, sans nécessairement que ces zones soient figées. Plus que dans le centre, où le tissu urbain était déjà constitué, les tramways avaient joué un rôle important dans le développement de l'urbanisation de l'*agro romano* de la fin du XIX^e siècle au début du XX^e siècle⁷⁷. C'est sans doute l'une des causes majeures de la faiblesse du tramway au centre et de sa résistance en périphérie.

Le trolleybus, pour sa part, fut victime de la mise en place du *quadrilatero di scorrimento* en 1954. En février 1954, la zone centrale était jugée « appesantita dai filobus »⁷⁸ par la *Giunta*. Les trolleybus

⁷⁴ *Verbale* 49, 28-30 juillet 1954, p. 4097-4098, *Verbale* 48, 4-6 octobre 1955, p. 3444-3445 et *Verbale* 20, 4 avril 1956, p. 1649.

⁷⁵ *Verbale* 74, 3 juillet 1959, p. 3987-4002.

⁷⁶ *Verbale* 47, 14 juillet 1960, p. 2799-2802.

⁷⁷ Voir G. Ascarelli, *Ferrovie e tramvie nello sviluppo dei trasporti urbani ed interurbani*, dans *Architettura e urbanistica, Uso e trasformazione della città storica*, Venise, 1984, p. 135-137 et A. Delpirou, *La Fin de la ville loin du fer?*, cit.

⁷⁸ *Verbale* 14, 26 février 1954, p. 1313-1315.

furent donc progressivement transformés en autobus. En 1956, la justification de l'opération sur la ligne 52 était très nette : «la sempre crescente congestione veicolare nella zona del centro rende necessario proseguire la trasformazione in autobus delle linee filoviarie ivi transitanti»⁷⁹. La question ancienne des relations entre centre et périphérie fut ainsi renouvelée par une présence automobile qui se massifiait.

La circulation dans le centre ne pouvait effectivement être considérée sans aborder la question des déplacements à l'échelle de l'agglomération, voire celle des relations entre Rome et sa province. Ainsi, dès les années 1960, les organes de la gauche communiste – *L'Unità*, la CGIL, la CDL... – s'intéressèrent au sort des *emigranti pendolari*, pour lesquels ils avancèrent des chiffres impressionnants, même si la base quantitative utilisée est invérifiable⁸⁰.

Ces tensions entre le centre historique et la périphérie évoluèrent à l'aube des années 1970, avec le changement du regard porté sur les questions de mobilité. En avril 1973, la presse annonça que la Commune étudiait une nouvelle idée : «chiudere [la zona centrale] al traffico privato»⁸¹. Ce projet reposait sur un ensemble d'équipements, dont les principaux étaient les couloirs réservés et les parcs-relais. L'inquiétude était également liée au fait que le centre pouvait se vider de ses habitants et de ses activités. Effet de la congestion? Risque de perte d'importance du centre ou bonne nouvelle laissant supposer que la congestion se résoudrait d'elle-même? Les origines de l'actuelle ZTL sont donc anciennes. Faut-il y voir l'amorce d'un nouveau cycle, dont les piétons seraient les bénéficiaires?

Conclusion

Ainsi, les transports romains sont-ils marqués par des cycles qui, plutôt que de se succéder, semblent se superposer, du fait d'un achèvement qui est rarement complet. Que ce soit par le lancement de systèmes nouveaux, qui n'est jamais réellement achevé, ou par le démantèlement de systèmes anciens, souvent incomplet, la mobilité collective romaine se caractérise par un paysage foisonnant à la lecture complexe. À cela, différentes raisons, notamment l'expansion démographique et l'extension spatiale d'une ville très ancienne devenue une jeune capitale. Également le poids des autres systèmes,

⁷⁹ *Verbale* 27, 30 juillet-1^{er} août 1956, p. 2672-2674.

⁸⁰ *Gli emigranti pendolari*, dans *L'Unità*, 19 mars 1961.

⁸¹ E. Malgeri, *Nella trappola del Centro*, dans *Il Messaggero*, 2 avril 1973.

notamment le métro et l'automobile. Les attermolements d'un gouvernement urbain qui semble incapable ou peu désireux de tenir une ligne claire et pérenne en termes de mobilité collective sont également l'une des origines de ce paysage romain.

Toutefois et malgré le taux élevé d'utilisation de l'automobile qui en résulte, il ne faut peut-être pas concevoir de cette situation une vision seulement négative. En maintenant différentes strates de transports collectifs, Rome a également su conserver une diversité de solutions, qu'elle a pu au besoin redéployer, comme en témoigne le retour du tramway, qui s'opère précocement dans la capitale italienne. De la même façon, les contraintes spécifiques du contexte romain – patrimoine, alimentation énergétique... – ont pu conduire édiles et experts à une inventivité spécifique, comme en témoigne le déploiement massif de trolleybus au milieu du XX^e siècle. Loin de n'être qu'une ville livrée à l'automobile, Rome présente donc un visage bien plus complexe et néanmoins brouillé. Ce foisonnement pourrait pourtant également être la source d'une certaine efficacité.

Arnaud PASSALACQUA

Université Paris Diderot, Laboratoire ICT

VINCENT GUIGUENO

ROME, VILLE OUVERTE AUX SCOOTERS?

Rome, paradis de la Vespa...

Projet controversé de l'ancienne équipe municipale de centre-gauche, confié à l'architecte Richard Meier, le Museo dell'Ara Pacis a récemment consacré une superbe exposition à Audrey Hepburn, *Audrey a Roma*¹. Parmi les objets exposés, le visiteur attendait l'inévitable Vespa 125 modèle 1951 couleur verdâtre avec laquelle Gregory Peck emmène sa princesse d'opérette dans une charmante escapade romaine. Tombée sous le charme de la ville, et au mépris des règles diplomatiques les plus élémentaires, la princesse déclare dans une conférence donnée à la presse internationale que Rome est sa capitale européenne favorite : «Rome... by any means, Rome». Rome donc, par tous les moyens – cette réplique a inspiré le titre de ce volume –, mais surtout grâce à la fameuse Vespa 1951, qui aurait des vertus particulières pour pénétrer au cœur de la ville. Tous les visiteurs de Rome des années 1950 n'ont pourtant pas apprécié le mythique scooter. Un écrivain français, Henri Calet, écrit même à cette époque que «les Vespa [l'] ont empêché de goûter tout à fait les plaisirs de la Ville éternelle²».

Les *Vacanze Romane* de William Wyler (1953) constituent l'acte de naissance cinématographique d'un puissant mythe social et industriel, un fétichisme dont les «mobiles» font souvent l'objet³. La Vespa est alors jeune. Née en 1946 sous le crayon de l'ingénieur Corradino D'Ascanio dans les usines de la compagnie Piaggio, interdite de production aéronautique militaire dont elle était spécialiste – bombardiers, hydravions –, elle symbolise le miracle économique transalpin et l'accès en masse des Italiens à une mobilité motorisée, qui passe toutefois vite de deux à quatre roues, celles d'un autre mythe italien, la Fiat Cinquecento⁴. Vespa n'est pas la seule marque

¹ L. Damiani et L. Dotti, *Audrey a Roma*, Milan, 2011.

² H. Calet, *L'Italie à la paresseuse. Journal de voyage*, Paris, 1950.

³ B. Latour, *Petite réflexion sur le culte moderne des dieux faitiches*, Paris, 1996.

⁴ F. Paolini, *Un paese a quattro ruote. Automobili e società in Italia*, Venise,

de scooters des années 1950 : les Lambretta ou Rumi Formichino sont aujourd'hui très recherchés des collectionneurs. L'Italie domine commercialement mais aussi culturellement le marché, ce qui explique sans doute le nom choisi par la marque allemande Maico pour son modèle phare, la Maicoletta.

Pour le journal *Le Monde*, Rome est, sans point d'interrogation, une ville «ouverte aux scooters», la référence au cinéma étant omniprésente dès qu'il est question de ces deux-roues qui entretiendraient une relation privilégiée avec la Ville éternelle⁵. La mobilité des touristes est en effet un marché très concurrentiel et ouvert à tous les moyens de déplacement, de la marche à pied à la balade en Segway, en passant bien sûr par la calèche ou les bus aux couleurs vaticanes de Roma Cristiana⁶. Le cinéophile choisira la Vespa. De nombreuses agences lui proposent la location de scooters *vintage* pour une balade pétaradante et romantique. Juché sur sa Vespa, il traverse l'écran du réel pour rejoindre Gregory Peck et Audrey Hepburn, ou bien Nanni Moretti. Dans le premier volet de *Caro Diario* (1993), «in Vespa», le scooter offre un travelling motorisé dans la ville désertée pendant l'été, à la recherche de l'héroïne de *Flashdance*, d'un décor dans les quartiers populaires pour une comédie musicale mettant en scène un pâtissier trotskiste, ou du lieu où fut assassiné le réalisateur Pier Paolo Pasolini. La marque transalpine entretient ce mythe cinématographique en rappelant l'aura de ses produits dans de beaux livres ou des expositions comme «La Vespa e il Cinema», présentée en 2011 au musée Piaggio de Pontedera⁷.

... ou enfer des deux-roues motorisés?

Au quotidien, la présence massive de deux-roues motorisés, et pas seulement de Vespa, n'a rien de cinématographique : aux heures de pointe, chaque feu rouge romain se transforme en ligne de départ d'un grand prix motocycliste. Au-delà des impressions que chacun peut éprouver comme piéton, (moto)cycliste ou automobiliste, il convient de donner quelques chiffres pour apprécier le phénomène. Sortons du centre historique pour aller au siège de l'*Azienda Tramvie*

2005. Sur le succès industriel de la Vespa, lire A. Rapini, *La Vespa : histoire sociale d'une innovation industrielle*, dans *Actes de la recherche en sciences sociales*, 4, 2007, p. 72-93.

⁵ D. Psenny, *Rome, ville ouverte... aux scooters*, dans *Le Monde*, 31 mai 2012.

⁶ Voir le site www.romebysegway.com.

⁷ Voir le site du musée Piaggio sur cette exposition : www.lavespaeilcinema.it.

ed Autobus del Comune di Roma (ATAC), qui est aujourd'hui appelée *Agenzia per la mobilità*, pour interroger les spécialistes des transports urbains de Rome⁸. Situé dans le quartier d'Ostiense, le siège de l'ATAC rend un discret hommage à Audrey Hepburn et à la Vespa en affichant sur le mur d'un triste immeuble de bureaux une photographie de plateau des *Vacanze Romane*...

Selon les statistiques fournies à l'ATAC par l'Automobile Club d'Italia (ACI), Rome a connu une forte croissance des deux-roues de plus de 50 cm³ ces quinze dernières années, passant d'un peu plus de 100 000 à près de 400 000 unités⁹. Dans le même temps, le nombre de *motorini* a quadruplé dans la région Lazio, passant de 171 640 (1990) à 687 140 (2011). La Campanie et la Sicile, avec des volumes équivalents et des indices respectifs de 425 et 416 (base 100 en 1990), ne sont pas en reste, dépassant dans des proportions comparables au Latium la moyenne nationale, établie à 256. Au total, ce sont désormais près de 6,5 millions de deux-roues qui sillonnent les routes et les villes italiennes, après une croissance remarquable, largement supérieure à celle de l'automobile (indice 165 pour une base 100 en 1985), dans un pays où le taux de motorisation s'établit désormais au niveau record de 600 véhicules pour 1 000 habitants.

Le phénomène n'est pas, bien sûr, spécifiquement romain, mais mondial, à tout le moins métropolitain, comme le souligne Jean-Pierre Orfeuil dans un article récent, pour qui les deux-roues motorisés sont l'avenir des grandes villes¹⁰. Dans les pays émergents, comme ce fut le cas naguère en Italie, l'accès à la motorisation s'opère par les deux-roues. Quant à l'Italie, l'hypothèse formulée par les spécialistes de l'ATAC est celle d'un pays à 4+2 = 6 roues, le scooter devenant un moyen alternatif à la voiture, garantissant un temps de trajet maîtrisé et un stationnement gratuit, toujours accessible, fut-il anarchique ou illégal.

La Vespa non si tocca

Comment les pouvoirs publics ont-ils réagi à la multiplication des deux-roues dans l'espace public romain? Au cours des mandats successifs d'une gauche municipale qui entendait s'attaquer au mal

⁸ Entretien de l'auteur avec Marco Surace, employé de Roma Servizi per la Mobilità Srl, Rome, 26 octobre 2011.

⁹ L'ensemble des statistiques utilisées proviennent du site très complet de l'ACI, www.aci.it.

¹⁰ J.-P. Orfeuil, *L'explosion des deux-roues motorisés dans le monde : enfer ou paradis*, dans *Urbanisme*, 385, 2012, p. 45-46.



Fig. 1 – Stationnement anarchique de *motorini* à l'ancien terminus du tramway 8 largo di Torre Argentina (cliché de l'auteur, 2011).

romain des transports, le mot d'ordre semble avoir été de ne pas toucher aux *motorini*, voire de leur manifester une sympathie culturelle et politique¹¹. En 1993, le jeune et prometteur maire fraîchement élu de la coalition de centre-gauche, Francesco Rutelli, choisit de s'afficher en scooter. Ce sont les années du Tangentopoli : le scooter renvoie une image de normalité et de proximité, loin des sirènes hurlantes et des gyrophares des *auto blu*, ces luxueuses berlines avec chauffeur dont la classe politique italienne raffole; on en comptait plus de 600 000 en 2008, soit dix fois plus qu'en France. Bien des années plus tard, un candidat socialiste à la Présidence de la République française adoptera lui aussi le scooter comme signe de « normalité¹² ».

Dans une période pendant laquelle la Commune s'emploie à limiter l'accès des voitures au centre-ville, tout se passe comme si la tolérance à l'égard des deux-roues venait compenser la rigueur

¹¹ Entretien de l'auteur avec Walter Tocci, Rome, 27 octobre 2011.

¹² B. Roger-Petit, *L'incroyable et véritable histoire du scooter de François Hollande*, dans *Le Nouvel Observateur*, 3 juin 2011.

appliquée aux automobiles. Ainsi, les motos et scooters peuvent entrer librement dans la zone à trafic limité – «le moto e i ciclomotori hanno libero accesso alla ZTL di Roma tutti i giorni, in tutte le ore del giorno e della notte» (règlement de la ZTL) – même si la réglementation relative aux véhicules polluants au sein de l’anneau ferroviaire peut les concerner.

À défaut de régulation du nombre de *motorini* en circulation, les pouvoirs publics concentrent les efforts sur les questions de sécurité routière, Rome détenant de tristes records européens d’accidentologie, dans le cadre d’un programme communautaire intitulé ESUM¹³. Concrètement, la Commune informe les usagers des dangers avérés des deux-roues, en particulier les jeunes grâce au programme «Pilota per la vita», et fait respecter la législation nationale sur les véhicules eux mêmes : limitation du nombre de passagers transportés, port du casque obligatoire (1992). La Commune et l’ATAC s’attachent également depuis quelques années à la question des aménagements : sur 35 kilomètres de couloirs réservés aux transports en commun, les bordures continues, particulièrement glissantes, ont été remplacées par des disques en plastique à «haute visibilité», rebaptisés «frisbees». La Commune a également pris contact avec les producteurs de *motorini* pour faire émerger une offre de scooters électriques, sans succès probant. Ici aussi, il ne s’agit pas de réguler le nombre de deux-roues mais de limiter leurs nuisances, en organisant une forme de «congestion propre» de la ville.

De la tolérance à la connivence, une étape semble avoir été franchie avec l’équipe municipale élue en 2008. Gianni Alemanno, le maire de droite élu à la tête de cet exécutif romain, ne rechigne pas à se mettre en scène sur sa moto lors de tournées policières répressives contre la prostitution. Il est accusé par l’opposition et les écologistes de tolérance vis-à-vis du stationnement en double file, l’une des plaies de la mobilité romaine. Pour les deux-roues, il a autorisé en juillet 2011 le stationnement gratuit sur les *strisce blu*, ces bandes bleues qui matérialisent les zones payantes de parking, fortement combattues en Italie par de nombreuses associations. La Commune a justifié cette mesure en expliquant naturellement que la mobilité sur deux-roues réduisait le trafic automobile en centre-ville, comme si les *motorini* produisaient des nuisances plus acceptables. En l’absence de zones spécifiques, pourtant évoquées dans le règlement de la ZTL, un stationnement anarchique se déploie donc dans l’espace public romain, les deux-roues colonisant les *strisce blu*... et même les stations de vélos en libre service. Cette politique plus que

¹³ European Safer Urban Motorcycling (<http://www.esum.eu>).

bienveillante vis-à-vis des deux-roues était parfaitement assumée par l'ancienne majorité municipale¹⁴, comme en a témoigné la réaction positive d'Alemanno à l'article du *Monde* sur sa ville «ouverte aux deux roues», sur fond de polémique entre la Commune, les intellectuels et les professionnels de la ville sur la dégradation de la qualité urbaine et paysagère du centre historique¹⁵.

La Vespa ne représente pas toute la motorisation deux-roues de Rome mais elle est l'icône populaire d'un phénomène que les pouvoirs publics, nationaux et communaux, tolèrent, faute de pouvoir le maîtriser. La Vespa des *Vacanze Romane* est aujourd'hui au cœur de la mémoire urbaine de Rome. Des panneaux «Luoghi e Personaggi della memoria Cinema» signalent au touriste les décors clefs du film, jetant le trouble entre le réel et la fiction, le décor de cinéma et l'espace urbain public dans lequel vivent des milliers de Romains qui ne sont pas en vacances. Le cinéma n'est pas, et n'a d'ailleurs jamais été, une «représentation» de la réalité urbaine. Mais il participe à l'hégémonie culturelle, au sens gramscien, qui rend acceptable une transition fondamentale dans les pratiques de la mobilité urbaine. «Rome, par tous les moyens...» et surtout grâce aux deux-roues motorisés qui, à défaut de bénédiction papale, ont reçu l'onction hollywoodienne d'Audrey Hepburn, Gregory Peck et William Wyler.

Vincent GUIGUENO

Ministère de l'Écologie, Paris

¹⁴ Depuis les élections municipales du 11 juin 2013, Ignazio Marino (centre-gauche) est le nouveau maire de Rome (nde).

¹⁵ S. Carboni, *Le Monde* : «*Bella Roma con la Vespa*». *Alemanno contro Verdone «Sei depresso»*, dans *Repubblica Roma*, 1^{er} juin 2012.

MAXIME HURÉ

DES VÉLIB' À LA ROMAINE? UN STANDARD EUROPÉEN AU DÉFI DU TERRITOIRE ROMAIN

Introduction

Longtemps identifié à la fois comme l'un des fleurons industriels de l'Italie et comme le marqueur d'une identité culturelle, popularisé au cinéma par le réalisateur Vittorio De Sica en 1948¹, le vélo a progressivement été marginalisé dans les pratiques urbaines et figé dans les représentations d'une Italie nostalgique et folklorique.

À Rome, les trajets à bicyclette ne représentent plus que 0,4% de l'ensemble des déplacements, très loin des chiffres affichés par Amsterdam ou Copenhague, qui avoisinent les 40%². Alors que des villes comme Paris et Barcelone, elles aussi largement désertées par le vélo, se sont engagées dans des politiques volontaristes en faveur du développement de ce mode, la bicyclette n'est toujours pas une priorité des édiles romains au début des années 2010. Toutefois, sous l'impulsion de facteurs extérieurs à l'environnement romain, un système original de *bike sharing*³ a récemment été installé dans le centre historique de la Ville éternelle. Ce concept désigne la mise à disposition de bicyclettes à partir de stations entièrement automatisées et réparties de façon à mailler l'ensemble du territoire d'implantation. L'utilisation est souvent gratuite la première demi-heure, puis payante au-delà, de façon à susciter un retour rapide des bicyclettes et d'assurer ainsi une forme d'autorégulation.

Le cas romain offre donc l'opportunité de s'interroger sur le rôle de ces processus exogènes dans l'innovation en matière de mobilité urbaine et, plus généralement, sur les évolutions du gouvernement

¹ V. De Sica (réal.), *Ladri di biciclette* [Le voleur de bicyclette], 1948.

² ATAC, Environmental Policies Department, *Development of Cycling in the city*, Rome, 2009.

³ Terme anglais mais employé en Italie pour désigner les vélos en libre-service.

des grandes métropoles⁴. Ainsi, il s'agira moins d'étudier les acteurs traditionnels de la mobilité urbaine que de s'intéresser aux circulations transnationales comme vecteurs d'innovation, d'expérimentation de politiques publiques et de transformation des cadres de l'action urbaine.

Après une description du contexte de développement de la bicyclette à Rome, l'analyse portera sur le système *Roma'n'bike* : l'émergence d'une politique de *bike sharing* en 2008 s'inscrit à la fois dans le cadre d'un programme européen (Sustainable Planning and Innovation for Bicycles) et d'une stratégie de développement international de la société espagnole d'affichage et de mobilier urbain Cemusa.

Du car sharing au bike sharing, ou faire le chemin à l'envers

Entre 1993 et 2008, une politique volontariste de développement des transports collectifs et de limitation de l'automobile dans le centre-ville a été menée par la municipalité romaine⁵. Parmi les mesures engagées au titre de la «mobilité soutenable⁶», l'une des plus originales concerne l'expérience de *car sharing* (autopartage), qui consiste en la mise en place de véhicules de location de courte durée, avec des points de stationnement répartis sur le territoire et réservés aux abonnés. L'objectif était de changer les modes d'utilisation, mais aussi l'image de l'automobile à Rome. Lancé en 2005 à l'initiative du ministère de l'Environnement, dans le cadre d'un partenariat entre l'agence municipale de mobilité ATAC⁷ et des sponsors privés, ce projet a reçu le soutien de l'importante association environnementaliste Legambiente⁸. En 2009, au terme d'une phase d'expérimentation réussie, sanctionnée par la croissance rapide du parc de véhicules à disposition, le système est entièrement municipalisé et confié à l'agence ATAC. Un service municipal *ad hoc*

⁴ Pour un panorama des enjeux autour de la problématique du changement dans l'action publique, voir : J. Fontaine, P. Hassenteufel (dir.), *To change or not to change? Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, Rennes, 2002.

⁵ Voir A. Delpirou, H. Nessi, *Les politiques de «développement urbain durable» face aux héritages territoriaux. Regards romains sur la coordination transport/urbanisme*, dans *Flux*, 75, 2009, p. 69-79.

⁶ Terme employé pour qualifier les politiques alternatives à l'utilisation de l'automobile individuelle en ville.

⁷ Agenzia del trasporto autoferrotranviario del Comune di Roma.

⁸ Legambiente Lazio est la déclinaison romaine de l'association Legambiente, la plus grosse structure de défense de l'environnement en Italie fondée en 1980 et regroupant en 2009 plus de 115 000 adhérents.

est même créé pour assurer sa gestion. Suite à l'expérience romaine, le *car sharing*, municipalisé ou non, s'est développé dans d'autres villes d'Europe comme Lyon (2008) et Paris (2010), faisant de la capitale italienne l'une des pionnières en Europe⁹.

Au contraire, et en dépit de l'importance des courants écologistes au sein de la municipalité, le développement du vélo n'a pas été identifié comme une priorité par les élus romains. Ce n'est qu'à partir de 2003 que la Ville s'engage à réaliser un état des lieux des aménagements cyclables existants; le diagnostic fait état de l'existence de 110 kilomètres de pistes cyclables, éparses et discontinues, majoritairement destinées à des usages de loisirs, comme sur les berges du Tibre¹⁰. La tenue l'année suivante d'assises sur l'intermodalité réunissant acteurs du transport et associations cyclistes marque les prémises de l'inscription du vélo urbain à l'agenda politique des élus romains.

Si l'initiative romaine du *car sharing* était en partie liée à l'intervention de l'État, cette dernière évolution a été largement impulsée par les politiques européennes. De fait, les documents produits par la Commune de Rome se réfèrent à trois initiatives communautaires : la décision du Parlement européen (1600/2002/EC) relative à la nécessité de favoriser les déplacements à pieds et à bicyclette en milieu urbain; le *Livre vert des transports urbains*, paru en 2007; enfin et surtout, le programme européen *Spicycles*, visant à analyser les différentes expériences de systèmes de *bike sharing* en Europe, que Rome rejoint en 2006.

Le programme européen Spicycles comme espace transnational de circulation

Depuis la fin des années 1990, l'échelle transnationale est régulièrement mobilisée dans les travaux d'histoire et de science politique. Nous entendrons par *transnational* un niveau d'action et d'analyse qui se constitue en interaction avec les autres niveaux (nationaux, locaux) et qui suscite des logiques propres, avec des effets sur la structuration de l'espace et de l'action publique¹¹. D'abord utilisée pour pallier les limites des travaux comparatistes¹²,

⁹ M. Flamm, *L'industrialisation de l'auto-partage en Suisse*, dans *Flux*, 2008, vol. 2, n. 72-73, p. 152-160.

¹⁰ M. Contadini, A. Fuschiotto, V. Mastrangelo, *Anche la bicicletta per una città più vivibile*, dans *Ondaverde*, 92, 2007, p. 10-16.

¹¹ Voir M. Werner, B. Zimmermann, *Penser l'histoire croisée : entre empirie et réflexivité*, dans *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 1, 2003, p. 17.

¹² Voir P. Hassenteufel, *De la comparaison internationale à la comparaison*

l'échelle transnationale a depuis permis de renouveler les approches des transferts de politiques publiques et de la circulation des modèles¹³. Elle permet de rendre compte de l'émergence de certaines scènes d'échanges entre les villes et entre des acteurs présents dans d'autres niveaux d'élaboration des politiques urbaines.

Le programme *Spicycles* est représentatif de ces nouvelles scènes : il organise, à partir de 2006, des échanges réguliers entre six villes européennes et la Direction générale à l'énergie de la Commission européenne. Un volet du programme vise à faciliter les échanges autour des expériences de vélos en libre-service¹⁴. Dans cette perspective, la sélection des villes s'est opérée sur la base d'une grande diversité des situations : certaines d'entre elles avaient déjà engagé l'installation d'un système de vélos en libre-service (Barcelone et Berlin); d'autres n'en étaient qu'au stade de la réflexion préalable (Göteborg et Rome); enfin, deux villes roumaines représentaient les nouveaux entrants dans l'Union européenne (Bucarest et Ploiesti).

Les échanges ont été ponctués de voyages d'étude dans les différentes villes et par un colloque de présentation des initiatives de chacune d'entre elles, afin notamment de dresser un état des lieux des modalités d'implantation des vélos en libre-service¹⁵.

À l'intérieur du programme, chaque ville poursuit des objectifs différents pour améliorer ses politiques cyclables en fonction du contexte local : à Barcelone et Berlin, le but est de renforcer la couverture territoriale et la fluidité d'exploitation du système de location existant; à Rome et Göteborg, la réflexion se porte sur les conditions de mise en place d'un tel service; à Bucarest et Ploiesti, il s'agit d'analyser plus largement les possibilités de développement du vélo, en lien avec les politiques de stationnement et le développement du tissu associatif.

transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques, dans *Revue française de science politique*, 55, 2005, p. 113-132.

¹³ Voir P.-Y. Saunier, *Circulations, connexions et espaces transnationaux*, dans *Genèses*, 57, 2004, p. 110-126; et R. Payre, *L'espace des circulations. La fabrique transnationale des sciences administratives (années 1910-années 1950)*, dans F. Audren, P. Laborier, J. Vogel, P. Napoli (dir.), *Les sciences camérales*, Paris, 2011, p. 283-306.

¹⁴ Voir H. Mlasowsky, *Spicycles. Bike sharing – key findings and recommendations*, Bruxelles, 2008.

¹⁵ Notamment lors des deux dernières conférences du programme *Spicycles* qui se sont déroulées à Ploiesti, les 29 et 30 novembre 2007 et à Bucarest les 18 et 19 décembre 2008.

Toutefois, *Spicycles* agit essentiellement comme vecteur d'harmonisation voire de standardisation des politiques publiques. L'engagement dans le programme se traduit d'ailleurs par l'adoption de ce vocable anglophone, *bike sharing*, dans la terminologie des politiques urbaines locales. La circulation porte moins sur les solutions à apporter que sur les outils cognitifs et les instruments d'action publique¹⁶ permettant de transférer le modèle déjà implanté à Barcelone et à Berlin. Une attention particulière est portée aux différents types de partenariat avec les sociétés privées, qui se trouvent légitimées comme acteurs à part entière de la mobilité durable. Dans cette perspective, le programme européen contribue à organiser le marché du *bike sharing* en Europe. Ainsi, en 2008, un projet de *bike sharing* est élaboré à Rome à l'initiative de la société Cemusa.

Rome, une opportunité pour Cemusa

L'entreprise, créée en Espagne en 1984, est aujourd'hui un acteur majeur du marché mondial du mobilier urbain. Elle s'est beaucoup développée à l'international, notamment dans les villes du Mexique, des États-Unis (New York), du Brésil, du Portugal et d'Italie (Gênes, Parme et Bologne). Cette expérience lui permet de mobiliser des ressources et des connaissances au service de son développement sur les scènes locales.

Depuis 1998, les deux principaux concurrents de Cemusa, l'américain Clear Channel et le français JCDecaux, ont développé une offre de vélos en libre-service. En effet, depuis le succès de Vélo'v à Lyon en 2005, la majorité des grandes villes européennes¹⁷ qui se sont dotées d'un tel système ont adopté un type bien particulier de gestion publique-privée : les contrats lient la fourniture et l'exploitation du système de vélos en libre-service à la concession d'espaces publicitaires¹⁸. JCDecaux et Clear Channel ont fait respectivement

¹⁶ Au sens de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, c'est-à-dire « un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (P. Lascoumes, P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, 2004, p. 13).

¹⁷ Depuis la mise en place du premier système de vélos en libre-service à grande échelle à Lyon en 2005, la majorité des grandes villes européennes se sont lancées dans l'implantation de ce type de système. Parmi la soixantaine de villes concernées par ce mouvement, on peut citer Bruxelles (2006), Marseille (2006), Barcelone (2007), Paris (2007), Dublin (2007), Milan (2010), Londres (2011).

¹⁸ Voir M. Huré, *La création d'un réseau de villes : circulations, pouvoirs et*

de Lyon et de Barcelone leur vitrine commerciale¹⁹, qu'elles mobilisent pour exporter leur système dans d'autres villes et conquérir de nouveaux marchés. Ces sociétés n'ont cependant pas le monopole du vélo en libre-service, puisque certaines municipalités sollicitent des associations ou choisissent, au terme d'un appel d'offres, des groupes de transporteurs urbains pour gérer leur système²⁰.

Dans ce contexte, le projet romain constituait une opportunité à saisir pour la société espagnole Cemusa qui cherchait, à la suite de ses concurrentes, à s'implanter sur le créneau de la location de vélos en libre-service, devenu central dans la renégociation des contrats d'affichage urbain. En juin 2007, la société espagnole avait implanté son premier système de *bike sharing* à Pampelune (Espagne), mais, avec seulement 350 vélos répartis sur 20 stations, il ne constituait pas une vitrine à la hauteur des enjeux de ce nouveau service.

Ainsi, c'est à Rome que pour la première fois en Europe, les trois grands groupes d'affichage urbain se trouvent en compétition pour un système de vélos en libre-service. Suite aux premières discussions, le projet romain semble ne convaincre aucune des sociétés : la ville de Rome ne souhaite pas financer le système; le marché du mobilier urbain et de l'affichage publicitaire est divisé entre plusieurs sociétés déjà sous contrat, quartiers par quartiers, et fortement contraint par des protections au titre du patrimoine; la municipalité peine à limiter l'affichage sauvage et la multiplication des panneaux illégaux; les délais d'implantation sont réduits par le calendrier électoral, le maire, Walter Veltroni, souhaitant inscrire le *bike sharing* au crédit de son action avant les échéances municipales de 2008. Moins exigeante que ses concurrents, et prête à des concessions afin de remporter un marché international, Cemusa est la seule société qui reste dans les discussions²¹. Elle propose, sur le modèle du *car sharing* municipal, une expérimentation gratuite de six mois dans un espace réduit du centre-ville. Le système *Roma'n'bike* est finalement mis en service

territoires, dans *Métropoles* [En ligne], 6, 2009. URL : <http://metropoles.revues.org/4010>.

¹⁹ Entretiens avec le directeur régional Rhône-Alpes de la société JCDecaux, Lyon, le 17 novembre 2006 et le chargé de mission vélos en libre-service au sein de la direction des opérations d'Europe du Sud (France, Espagne, Belgique, Italie) de la société Clear Channel, Dijon, le 29 juin 2010.

²⁰ C'est le cas de Bordeaux qui, en 2010, a attribué la gestion des vélos en libre-service à la société Kéolis dans le cadre d'une offre globale comprenant la gestion des transports collectifs.

²¹ Au même moment, en 2006, la ville de Milan annonce le lancement d'un appel d'offres pour renouveler le marché de mobilier urbain avec un service de vélos en libre-service.

avec six mois de retard en juin 2008. Le nouveau maire, Gianni Alemanno, qui s'y était opposé, n'en poursuivra pas moins la politique engagée.

Cemusa au cœur des tensions entre échelles transnationale et locale

Le service *Roma'n'bike* s'adresse principalement aux habitants du centre historique²², qui concentre la totalité des 19 stations et des 200 vélos, avec une utilisation gratuite la première demi-heure. Des convergences existent entre les stations du *bike sharing* et du *car sharing*, notamment leur emplacement et leur signalétique. Les usages touristiques ne sont pas privilégiés : contrairement au système mis en place par JCDecaux à Lyon ou à Paris, il n'y a pas d'accès possible au système par carte bancaire; il n'existe aucun point de vente pour obtenir une carte d'abonnement. Les premiers résultats sont décevants : un mois après l'inauguration, on ne compte que 1 200 inscrits pour 7 500 déplacements effectués²³, de telle sorte que les recettes peinent à compenser le prix de la prestation gratuite de Cemusa.

Néanmoins, en introduisant des savoir-faire techniques à travers une recette d'action publique proposée « clefs en main » aux décideurs urbains, Cemusa a doté la ville d'un nouveau mode de déplacement collectif. Il faut donc concevoir le rôle des grands groupes à partir des enjeux financiers, institutionnels et politiques qui traversent l'organisation des sociétés urbaines²⁴. À Rome, le projet *Roma'n'bike* a été inscrit à l'agenda des élus à partir de « fenêtres d'opportunités²⁵ » que constituaient, d'une part, le programme *Spicycles* et, d'autre part, l'approche des élections municipales. Cemusa a su proposer un projet adapté au contexte local en recyclant le modèle du *car sharing*, fondé sur l'expérimentation de projet en partenariat avec des sociétés privées.

²² La commune de Rome est découpée en 19 *municipi* (arrondissements) qui disposent chacun d'un maire élu. Le système *Roma'n'bike* est implanté dans sa totalité sur le territoire du *municipio* I, qui concentre environ 120 000 habitants et constitue le cœur historique de Rome. D'autres *municipi* ont, à leur propre initiative, développé d'autres systèmes de location de vélo à une échelle plus réduite.

²³ <http://www.ecoblog.it/post/6457/bike-sharing-a-roma-bilancio-del-primi-mese>, consulté le 7 juin 2010. Par comparaison, le système parisien Vélib' comptait, après un mois d'utilisation, 45 000 abonnés pour plus d'1,5 millions de déplacements.

²⁴ Voir notamment D. Lorrain, G. Stocker, *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris, 1995.

²⁵ J. W. Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, Boston, 1984.



Fig. 1 – Station et plan du système *Roma'n'bike* (photo de l'auteur).

L'entreprise s'implante donc sur le territoire romain en structurant son action autour de la tension entre les échelles locales et transnationales.

Municipalisation du bike sharing et résistance institutionnelle aux changements

À l'issue des six mois d'expérimentation, Cemusa a exigé d'obtenir des espaces publicitaires pour combler les pertes accumulées et poursuivre la gestion et le développement du système²⁶. Un accord a alors permis de proroger l'expérimentation pour six nouveaux mois. Les désaccords entre la municipalité et la société espagnole ont toutefois éclaté au grand jour : alors que Cemusa regrette le manque d'ambition de la politique municipale et les

²⁶ Entretien avec Sandro Bartolucci, chargé de mission *bike sharing* et *car sharing* au sein de l'Agence ATAC, le 30 novembre 2009.

contraintes pesant sur l'affichage dans le centre historique, la ville met en avant sa responsabilité tacite envers la collectivité²⁷. Faute d'accord sur une reconfiguration du contrat, la municipalité décide de racheter le système *Roma'n'bike* pour environ 600 000 euros²⁸. La gestion en est confiée à ATAC, tandis que l'appellation change pour *Roma bike sharing*; la signalétique et la couleur des vélos sont également modifiées²⁹; trois guichets d'abonnement sont créés dans des lieux d'intermodalité du centre-ville, près des stations de métro ou des gares routières.

L'écueil est que le transfert de matériel ne s'accompagne pas d'un transfert de savoir-faire pour la gestion du système, ce qui conduit à de nombreuses difficultés techniques pour les abonnés lors du basculement en juin 2009. Pour l'administration, le principal enjeu devient de recruter du personnel compétent : elle doit non seulement se doter de nouveaux chargés de mission et de mécaniciens vélos, mais aussi réorganiser le personnel interne de l'administration pour assurer la régulation. En la matière, la puissance publique est contrainte à l'innovation, car Rome devient la seule métropole européenne à gérer ce type de système en régie directe.

La municipalisation conduit également à une réappropriation politique du projet. D'un côté, les élus affichent leur engagement en faveur de la «mobilité soutenable». De fait, contrairement au *car sharing*, piloté par le département VII chargé de la mobilité, le *bike sharing* est rattaché au département X, chargé de l'environnement. Alors que le financement et la gestion relèvent des transports publics, les impératifs de couverture territoriale du système sont désormais envisagés à l'aune de la notion de service public. D'un autre côté, au terme de nombreuses controverses entre les acteurs publics et les usagers, les objectifs et la nature du système sont profondément modifiés, au profit d'une utilisation touristique du *bike sharing*. En effet, la municipalisation s'accompagne de la fin de la gratuité, d'une tarification dès la première demi-heure d'utilisation et de l'extension horaire du service, dorénavant accessible 24h/24h. En 2010, de nouvelles stations sont même ouvertes dans le quartier du Nomentano et sur le secteur littoral d'Ostie. Cette véritable traduction cognitive et idéologique, au sens de Michel Callon³⁰,

²⁷ *Bike sharing : Alemanno punta a rilancio, Cemusa sospende servizio*, dans *il Velino*, 12 mars 2009.

²⁸ Entretien avec Marco Contadini, directeur du service «bicyclette e ciclabilità» de la municipalité de Rome, le 1^{er} décembre 2009.

²⁹ Délibération municipale n° 112 du 16 avril 2009 relative au «Servizio Bike Sharing. Affidamento ad ATAC S.p.A. della gestione del servizio»; entretien avec Marco Contadini, le 1^{er} décembre 2009, déjà cité.

³⁰ M. Callon, *Éléments pour une sociologie de la traduction. La domestication*

n'est toutefois pensée que de façon transitoire : la période de gestion municipale est prévue pour durer 18 mois, au terme desquels un nouvel appel d'offres devra être lancé.

Ce déplacement des objectifs du *bike sharing* s'est heurté à des processus de résistance au changement. Les associations ont dénoncé une « politique de façade », pour reprendre l'expression de *l'Associazione i Ciclonauti*³¹, mais aussi la perte d'une vision fonctionnelle du vélo comme moyen de déplacement crédible au service des Romains. En atteste l'absence de politique globale et cohérente en faveur du développement et de la sécurisation de l'usage de ce mode (itinéraires protégés, pistes et bandes cyclables).

Par ailleurs, les politiques de « mobilité soutenable » restent majoritairement dominées par les héritages politiques et les chemins empruntés autour du *car sharing*³². La bicyclette ne semble donc pas avoir encore trouvé sa place dans la capitale italienne.

Conclusion

Finalement, l'analyse du *bike sharing* romain rappelle l'importance des temporalités politiques électorales dans les transformations des services urbains. Les périodes pré-électorales, comme les renouvellements de majorité, sont propices au changement dans la conduite de l'action publique. Elles peuvent permettre soit d'institutionnaliser par étape de nouveaux instruments – gestion en régie du *bike sharing* –, soit de développer de nouveaux objectifs politiques – utilisation touristique du système, extension du réseau.

Le cas romain montre aussi que l'innovation s'est faite en lien avec le développement d'une base cognitive et d'instruments d'action communs avec d'autres villes européennes, témoignant d'une forme d'eupéanisation des politiques de mobilité urbaine. L'inscription dans les espaces transnationaux peut ainsi se comprendre comme un moyen d'accéder à de nouvelles ressources.

Toutefois, en dépit des tentatives de Cemusa, le *bike sharing* romain se différencie des systèmes reliés à l'affichage publicitaire, comme ceux développés par JCDecaux à Paris ou Clear Channel à

des coquilles Saint-Jacques dans la baie de Saint-Brieuc, dans *L'année Sociologique*, 36, 1986, p. 169-208.

³¹ *Associazione i Ciclonauti* est une association de cycliste urbain créée en 2007. Entretien avec Ilaria Ponato, *Associazione i Ciclonauti*, Rome, le 30 novembre 2009.

³² *Idem.*

Milan. Ceci rappelle que, même si les acteurs privés constituent un vecteur de circulation et de transformation des politiques de mobilité, ils doivent composer avec un territoire, son héritage et ses contraintes. Faut-il y voir, avec Dominique Lorrain³³, les limites de l'extension d'un capitalisme urbain standardisé dans certains contextes locaux? À Bruxelles également, JCDecaux s'est heurté à l'impossible harmonisation du marché de l'affichage publicitaire et du mobilier urbain entre les 19 communes de la région³⁴.

En 2011, au terme de la phase d'expérimentation de la mise en régie, ATAC a lancé comme prévu un appel d'offres pour un nouveau système de 1000 vélos répartis sur 80 stations contre des concessions publicitaires. Mais le tribunal administratif régional a annulé la procédure, jugeant l'échange «vélo contre publicité» inopportun dans le contexte romain. Les vélos verts ne semblent finalement pas prêts de sortir du giron municipal...

Maxime HURÉ

Laboratoire Triangle (UMR 5206 – CNRS)
Sciences Po, Lyon

³³ D. Lorrain, *Capitalismes urbains : la montée des firmes d'infrastructures*, dans *Entreprises et histoire*, 30, vol. 2, 2002, p. 7-31.

³⁴ Bruxelles a la particularité de constituer à la fois une région (région de Bruxelles-Capitale) et une commune.

HÉLÈNE DANG VU

RENDRE ROME AUX PIÉTONS?

ENJEUX, ACTEURS ET CONFLITS AUTOUR
DE LA *PEDONALIZZAZIONE* DU CENTRE HISTORIQUE

Introduction

Délimité par les anciennes murailles d'Aurélien construites en 270, le centre historique de Rome est l'un des plus étendus d'Europe (1 300 km²), bien qu'il ne couvre qu'environ 1% de la surface totale de la commune. Contrairement aux évolutions observées dans d'autres métropoles européennes, les quartiers centraux des grandes villes italiennes ont gardé une forte valeur symbolique, culturelle et identitaire, tout en conservant une certaine mixité sociale et fonctionnelle. Dans la capitale, le maintien d'activités productives et commerciales a permis d'entretenir une vie urbaine encore active, incarnée par la tradition de la *passaggiata*. Mais le centre de Rome n'est pas qu'un lieu de promenade. Son tissu urbain dense et compact est marqué par de fortes densités résidentielles (plus de 16 000 habitants/km²). En tant que capitale de l'Italie et siège du Vatican, Rome héberge, par ailleurs, de nombreuses organisations nationales et internationales, qui sont très largement concentrées dans les espaces de prestige du premier Municipio¹. Enfin, avec près de la moitié de la capacité hôtelière totale et la plupart des sites patrimoniaux et culturels majeurs, le centre historique capte l'essentiel de l'activité touristique et de récréation.

À l'échelle régionale, l'attractivité du centre s'exerce sur un territoire particulièrement étendu, marqué par une périurbanisation croissante. Depuis la décennie 1980, de nombreux Romains ont quitté les quartiers centraux pour la périphérie de la ville ou les autres communes de la province². Ainsi, le premier Municipio ne

¹ La commune de Rome est divisée en 19 *municipi*, structures administratives de gestion créées en 2001 sur le modèle des arrondissements parisiens. Le premier *municipio* regroupe l'ensemble du centre historique.

² P. Berdini, *Roma : Sempre meno residenti nei centri storici, sempre più cemento e asfalto nelle campagne*, publié par eddyburg.it, 16 juin 2005.

compte plus aujourd'hui que 132 000 habitants contre 370 000 en 1951³. Ces évolutions ont considérablement gonflé le flux de *pendolari* qui se rendent quotidiennement dans le centre pour travailler, consommer ou se divertir, parfois en utilisant un système de transports en commun déficient, le plus souvent en voiture sur les routes embouteillées du Latium.

Dans ce contexte, la *pedonalizzazione* du centre historique, lancée en 1995 par le maire écologiste Francesco Rutelli, constitue une réponse volontariste aux problèmes de mobilité de la capitale italienne. Par *pedonalizzazione*, nous entendons l'ensemble des dispositifs qui visent à limiter l'usage de la voiture par la réorganisation de l'espace public au profit des piétons et des modes doux. De cette façon, la *pedonalizzazione* ne se limite pas simplement à la création de zones piétonnes, mais regroupe tout un éventail de mesures, parmi lesquelles les zones à trafic limité (ZTL), la tarification des places de stationnement ou la mise en place de secteurs à vitesse limitée comme les «zones 30». La justification de cette politique est d'abord environnementale, au sens italien du terme : il s'agit non seulement de lutter contre la pollution atmosphérique et sonore, mais aussi de requalifier et de valoriser le patrimoine architectural et historique de la ville. Bien que concernant une surface très réduite, la *pedonalizzazione* n'en a pas moins cristallisé des polémiques et des tensions entre groupes d'intérêt qui souhaitent devenir, voire définir, le piéton légitime de la zone centrale de Rome.

Une politique globale de réduction de la mobilité automobile

De la zone piétonne au réseau piétonnier

En 1995, seul le premier *municipio* comportait des zones piétonnes, sur une surface totale d'environ 50 000 m². Il s'agissait essentiellement de grandes places fermées au trafic automobile pour des raisons patrimoniales (piazza Navona, piazza della Rotonda) et de rues étroites du Campo Marzio. Quinze ans plus tard, ces zones sont sept fois plus étendues et couvrent quatre arrondissements supplémentaires (fig. 1). L'extension a été rapide entre 1997 et 2001, au cours du deuxième mandat de Francesco Rutelli, avant de se stabiliser dans la deuxième partie des années 2000.

Comme le montre la figure 2, les zones piétonnes dessinent aujourd'hui une amorce de réseau organisé autour de deux axes

³ Données ISTAT.

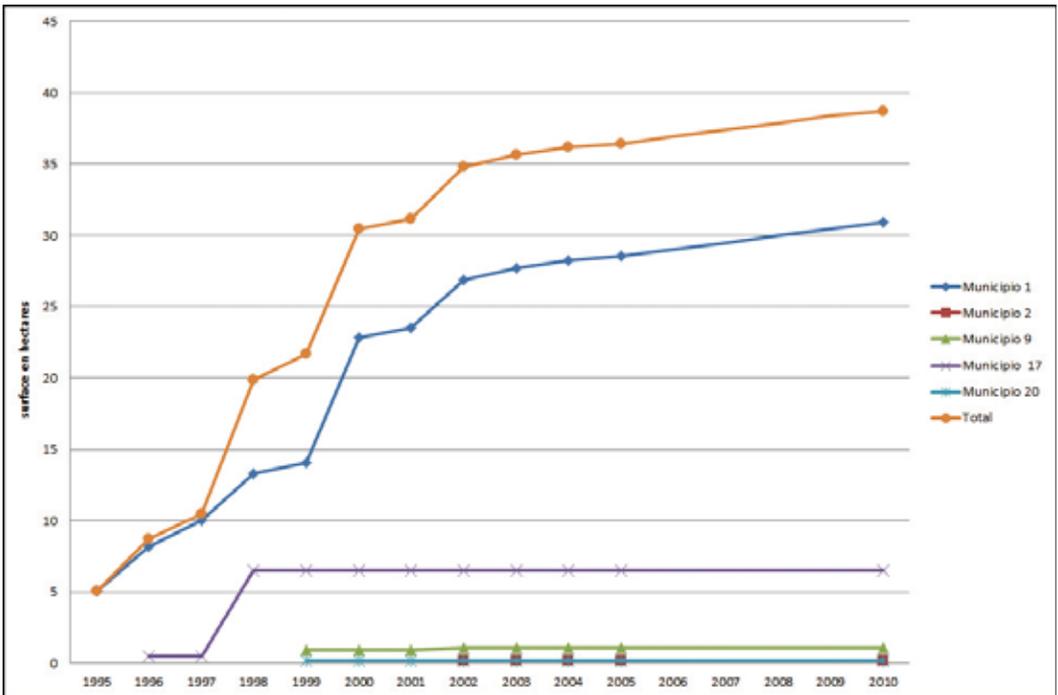


Fig. 1 – Évolution de la surface des zones piétonnes à Rome entre 1995 et 2005⁴ et estimation en 2010⁵.

principaux : l'un, orienté Nord-ouest/Sud-est, relie la piazza del Popolo au secteur des Fori imperiali, en passant par la piazza Vittorio Emanuele; l'autre, perpendiculaire au premier, part du Tibre, passe par la piazza Navona et le Campo de' Fiori, avant de rejoindre l'itinéraire continu sécurisé entre la fontaine de Trevi et le Panthéon.

À cette esquisse de structure réticulaire se sont ajoutées des zones piétonnes de plus petite taille, concernant des espaces spécifiques du premier *municipio* (Trastevere, Monti). Les différents documents de planification adoptés dans la deuxième partie de la décennie 2000, comme le plan régulateur général (2008) et le plan stratégique de développement de Rome Capitale (2010), prévoient, à

⁴ Données : Commune de Rome, Département VII.

⁵ D'après R. Bridda, S. Brini et F. Moricci, *La mobilità urbana sostenibile* dans *Qualità dell'ambiente urbano, VIII Rapporto*, Rome, 2008, p. 276.

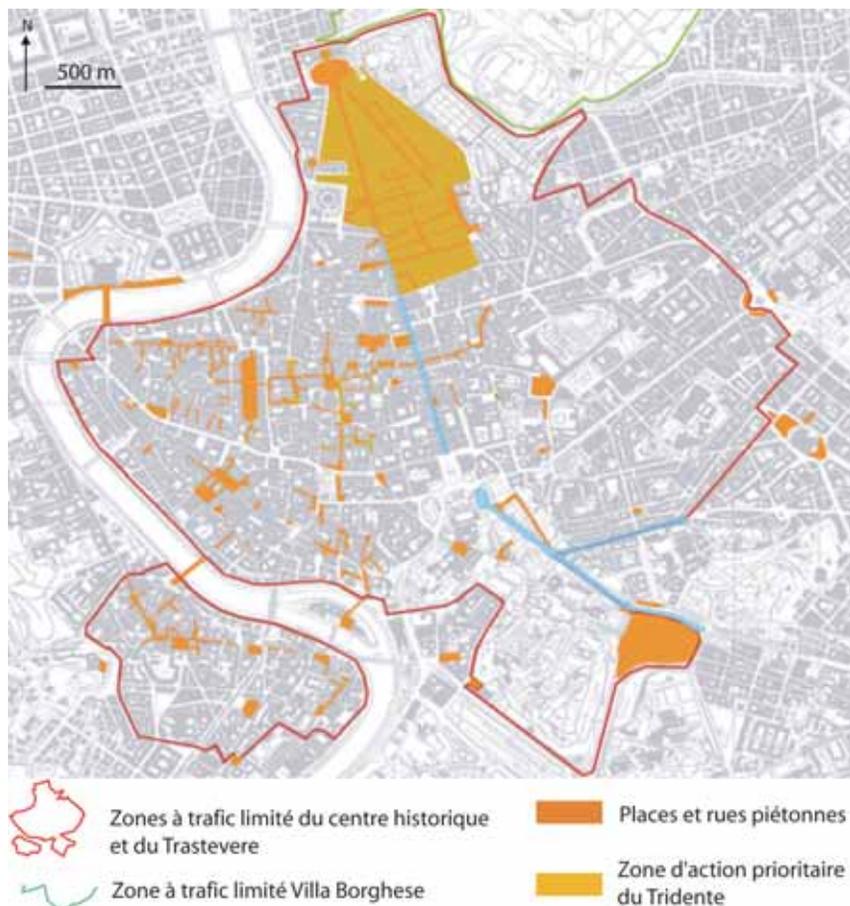


Fig. 2 – Rues, places et principales zones piétonnes dans le centre de Rome (2010).

terme, la création d'un véritable réseau piétonnier continu dans le centre historique, avec pour nœuds principaux les sites touristiques emblématiques de la ville : la piazza Navona, la fontaine de Trevi, le Panthéon et les forums impériaux; des extensions sont, par ailleurs, prévues pour relier le château Saint-Ange et le Vatican (figure 3).

Le modèle à quatre auréoles

L'aménagement de ce réseau piétonnier ne doit pas être considéré comme une action ponctuelle et isolée de la Commune de Rome. Il s'inscrit, au contraire, dans une politique volontariste

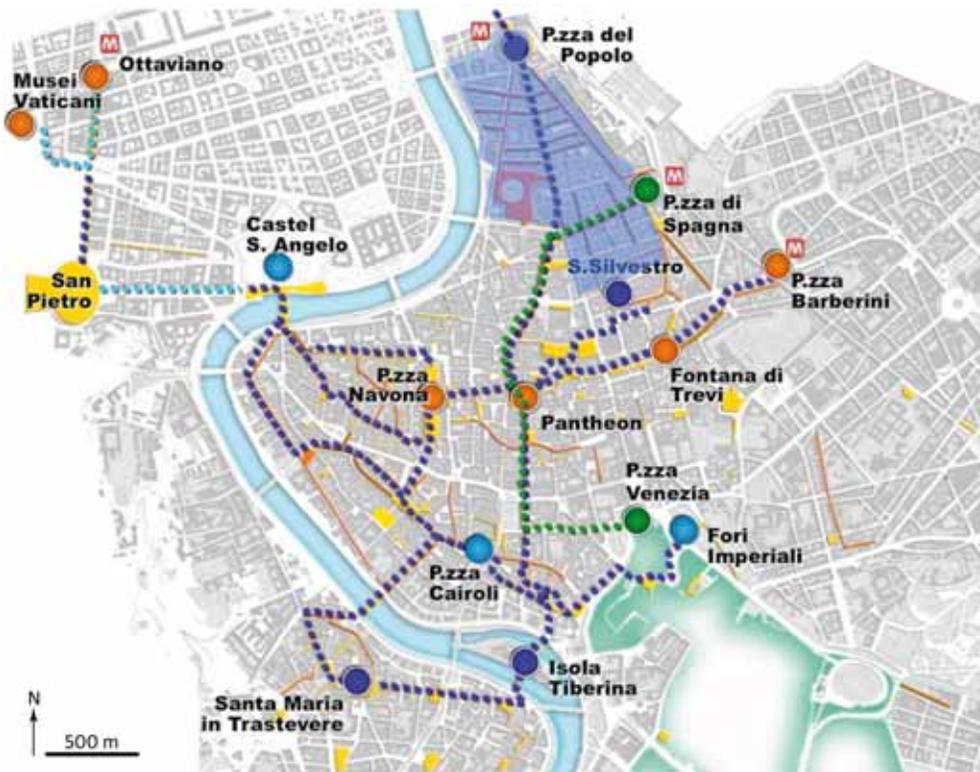


Fig. 3 – Le réseau piétonnier inscrit dans le plan stratégique de développement de Rome Capitale (2010)⁶.

globale destinée à réguler l'usage et la place de l'automobile dans la ville. Cette politique se fonde sur un système de filtrage progressif du trafic motorisé, formalisé par le plan général des déplacements urbains (PGTU), principal document programmatique dans le champ de la mobilité urbaine, adopté en 1999 et révisé à deux reprises depuis (2004, 2008). Rome y est divisée en quatre auréoles concentriques, au sein desquelles la réglementation de l'usage de la voiture est de plus en plus restrictive à mesure que l'on s'approche du centre historique (figure 4). Dans l'auréole la plus externe, tous

⁶ Comune di Roma, *Piano strategico di sviluppo di Roma Capitale : dalla porta dei tempi al nuovo progetto*, dans *Progetto Millennium 2010-2020 Roma*, Rome, 2010, p. 9. Les pointillés correspondent aux parcours piétonniers et les ronds de couleur aux places structurantes du réseau; les couleurs jaune et orange signalent les réalisations déjà effectuées.

les véhicules sans exception ont le droit de circuler. L'auréole suivante délimite une zone dans laquelle sont appliquées ponctuellement des mesures de limitation du trafic, en cas de pic de pollution notamment⁷. Au sein de l'anneau ferroviaire – la troisième auréole –, les véhicules trop anciens ou trop polluants sont interdits et surtout le stationnement devient partiellement payant⁸. Enfin, dans la dernière auréole, celle du centre historique, des zones à trafic limité et des aménagements piétonniers contraignent très fortement la circulation automobile. Toutefois, ces dispositifs ne restreignent que partiellement et temporairement l'accès au centre de Rome, sans jamais l'interdire complètement. Pendant la semaine et en journée, ainsi que le samedi après-midi, une ZTL s'exerce sur une grande partie du centre historique (5,5 km²); seules certaines catégories d'automobilistes sont alors autorisées à circuler⁹. Les soirs des week-ends, d'autres ZTL, de plus petite taille mais plus restrictives que la ZTL diurne, s'appliquent à des quartiers identifiés comme des lieux de sortie à Rome : Trastevere (2,5 km²), San Lorenzo (0,8 km²), Monti (quelques rues) et le secteur des bars et boîtes de nuit du Testaccio (0,8 km²). De fait, ces espaces deviennent pratiquement piétonniers les vendredis et samedi soirs. La carte des ZTL nocturnes est d'une certaine façon celle des quartiers festifs de la capitale.

Ces différentes ZTL sont-elles pour autant destinées à se transformer durablement en zones piétonnes? Certaines associations écologistes, à l'instar de Legambiente, militent de longue date en faveur de la fermeture au trafic des principaux quartiers historiques et symboliques de Rome. Mais la plupart des élus comme du personnel des services techniques de la municipalité considèrent que ce projet est irréaliste en raison de la trop grande taille de ces quartiers et de la présence massive d'administrations, de bureaux et d'activités commerciales. La filiation entre création des ZTL et

⁷ Ces mesures peuvent relever de la circulation alternée (seules les voitures dont les plaques d'immatriculation sont paires ou impaires peuvent circuler) ou de l'interdiction totale de la circulation (uniquement le soir et le dimanche).

⁸ Depuis quinze ans, le stationnement payant s'est rapidement étendu dans la capitale italienne. Le PGTU de 1999 avait prévu de mettre en place 10 000 places payantes. On en recensait 75 000 en 2008.

⁹ Ces catégories d'automobilistes, ainsi que les tarifs d'accès, font l'objet de nombreuses négociations. Au premier janvier 2010, étaient autorisées à rentrer en voiture dans la ZTL diurne les catégories suivantes : les résidents, les handicapés, les employés des ambassades et des services techniques de la municipalité, les ouvriers affectés sur des chantiers et les artisans.

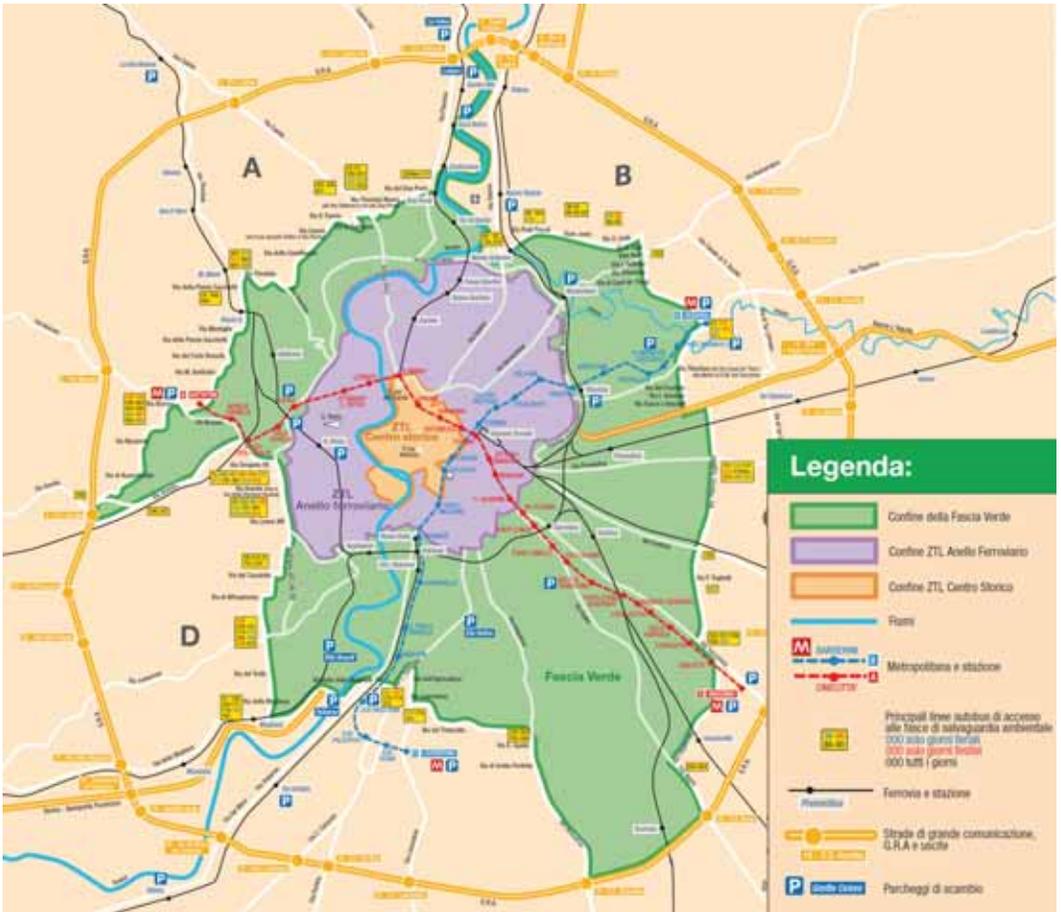


Fig. 4 – Le modèle à quatre auréoles de régulation des déplacements dans Rome¹⁰.

aménagements piétonniers n'est donc ni évidente ni explicite. Ces deux dispositifs n'en sont pas moins intimement liés en raison de leurs implications spatiales et de l'enchevêtrement des acteurs et des objectifs de la politique de la mobilité dans la capitale italienne.

¹⁰ ATAC, *Rapporto sulla mobilità*, Rome, 2005, p. 118. En vert, la zone de régulation ponctuelle des déplacements motorisés en cas d'alerte à la pollution; en violet, la zone de l'anneau ferroviaire : la circulation est interdite aux véhicules considérés comme trop polluants; en marron clair, la ZTL du centre historique, dans laquelle les déplacements en modes doux et transport en commun doivent être privilégiés.

Une politique «environnementale»?

De la protection patrimoniale au développement durable

Les mesures de restriction de la circulation motorisée en Italie sont historiquement liées aux enjeux de la protection patrimoniale. A Rome, c'est l'observation des dégâts causés par les polluants automobiles sur le Colisée qui provoque une prise de conscience politique en 1978. Quelques années plus tôt, les premières fermetures de centres historiques avaient concerné des villes moyennes au riche patrimoine comme Lucques et Arezzo. Le principe de «zone à trafic limité» (ZTL) s'est progressivement diffusé dans le Nord du pays au cours des années 1980, alors que les villes méridionales préféraient la circulation alternée. L'interdiction pouvait sensiblement varier dans l'espace (de quelques quartiers à la totalité du secteur central), dans le temps et selon ses modalités de contrôle (de la simple amende aux systèmes électroniques).

Lorsqu'il annonce, dès sa candidature au Capitole en 1992, sa volonté de restreindre l'utilisation de la voiture dans Rome, l'écologiste Francesco Rutelli s'inscrit dans cet héritage. Son programme met en avant la nécessaire «préservation des bâtiments et monuments historiques du dépôt de particules produites par le trafic automobile»¹¹. Mais il va plus loin, en faisant de la *pedonalizzazione* un outil au service d'une requalification globale du centre et de son urbanité. Encore plus que de lutter contre la congestion et la pollution, la piétonisation aurait pour objectif de revaloriser le centre après l'explosion des périphéries; elle serait l'occasion de mettre en œuvre un «nouveau partage de l'espace au profit des piétons et des transports collectifs» et de «mettre en scène le patrimoine et le paysage urbains»¹². Novatrices pour l'époque, ces idées inscrivent d'emblée la politique romaine dans le champ du développement urbain durable. Aussi doit-elle être considérée comme une politique «environnementale», au sens italien du terme, c'est-à-dire participant à la préservation de l'ensemble des «ressources rares» qui constituent le cadre de vie des citoyens.

Quinze ans après, les rares études non politisées sur la *pedonalizzazione* dressent un bilan mitigé de la politique municipale. En effet, si le transit automobile a mécaniquement baissé dans l'espace soumis à la ZTL, le niveau de congestion globale de l'agglomération

¹¹ F. Rutelli, *Progetto per Roma*, Rome, 1993, p. 17.

¹² *Ibid.*, p. 18.

reste particulièrement élevé¹³. La question du report de la congestion sur les axes de contournement est devenue de plus en plus épineuse : entre 1996 et 2006, le trafic motorisé a progressé d'environ 15% sur plusieurs grandes voies tangentielles au centre historique, comme la via XX Settembre ou le viale del Muro Torto¹⁴. Même dans le cœur de la ville, la relative flexibilité et l'émiettement des dispositifs de régulation font que le trafic reste assez dense pendant la journée : la ZTL laisse entrer en moyenne 1500 véhicules par heure lorsqu'elle est active¹⁵, sans compter les deux-roues, dont le nombre d'immatriculations a connu une croissance spectaculaire au cours des quinze dernières années¹⁶. En 2008, 52% des véhicules qui entraient dans la ZTL étaient des *motorini*¹⁷. Les impacts sur la pollution sont difficiles à évaluer : modestes et localisés pour certains, ils seraient négligeables pour d'autres¹⁸. Enfin, les effets positifs de la *pedonalizzazione* sur la qualité de vie urbaine font l'objet de nombreuses polémiques.

La *pedonalizzazione* comme exemple de la territorialisation des politiques de mobilité?

Rome n'est pas la seule grande ville du monde industrialisé à vouloir limiter l'accès des automobiles à ses quartiers centraux. En Europe, aux Etats-Unis ou au Japon, diverses politiques de régulation du trafic motorisé ont été mises en œuvre. Les objectifs recherchés ne sont pas toujours les mêmes; plus précisément, ils ne concernent pas la protection des mêmes «ressources rares». François Mirabel a identifié quatre types de «ressources rares» consommées par la voiture en milieu urbain¹⁹ : la «ressource-temps» (les embouteillages constituent une perte de temps et donc un coût d'opportunité pour la société); la «ressource-environnement» (essentiellement la production de gaz à effet de serre et la pollution sonore induites par l'usage de la voiture); la «ressource-espace» (la

¹³ Selon un rapport récent de la société de logistique Tom Tom, Rome se classait en 2011 à la troisième place des villes les plus embouteillées d'Europe.

¹⁴ ATAC, *Rapporto sulla mobilità*, Rome, 2007.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Voir le texte de Vincent Guigueno dans ce volume.

¹⁷ ATAC, *Rapporto sulla mobilità*, Rome, 2008.

¹⁸ G. Giarda, *Analisi sul parco veicolare nelle principali realtà metropolitane italiane*, dans *Rapporto APAT sulla qualità dell'ambiente urbano*, Rome, 2005, p. 165-180.

¹⁹ F. Mirabel, *Les péages urbains : une solution pour un développement durable des villes?*, dans *Actes du colloque MONDER*, Québec, 2004.

voirie associée à la circulation automobile); la «ressource-énergie» (la consommation d'énergie rapportée au nombre de voyageurs transportés).

Dans cette perspective, quatre modèles de régulation de la voiture en ville ont été identifiés par Jean-Pierre Orfeuill et Alain Bieber²⁰. Une première approche, qu'ils qualifient d'«holiste», consiste, comme à Singapour ou au Japon, à imposer des formes de régulation et d'interdiction globales et restrictives sans se soucier de l'opinion publique. L'approche «moderniste» vise essentiellement à réduire les temps de déplacements. Elle s'est développée dans de nombreuses villes anglo-saxonnes, qui incitent par exemple les employeurs à décaler leurs horaires d'embauche ou à développer le télétravail afin de mieux répartir les flux dans la semaine et dans la journée. L'approche économique orthodoxe, consiste à financer de nouvelles infrastructures grâce à la mise en place d'un péage urbain.

Modèles \ Objectifs	Réduction de coûts				Financement
	Temps	Environnement	Espace	Energie	
Holistes	Japon				
	Singapour				Singapour
Territoriale		Rome			
		Paris			
		Munich			
			Woonerfs (Amsterdam)		
Economique orthodoxe	Péage urbain de Londres		Smarter streets		Péage urbain de Londres
					Oslo
Moderniste	Télétravail				

Fig. 5 – Quatre modèles de politiques de régulation de l'automobile en ville.

Dans une certaine mesure, la ZTL de Rome pourrait être considérée comme une forme de péage urbain, tant les catégories autorisées sont nombreuses – plus de 200 000 permis ont été délivrés en 2008 – et parce que, dans la plupart des cas, l'obtention du permis est payante. Par ailleurs, celui qui est prêt à payer peut entrer (par infraction) dans la ZTL. En 2008, ils étaient un peu moins de 6000 à faire ce choix chaque jour²¹. Toutefois, contrairement à un péage

²⁰ J.-P. Orfeuill, A. Bieber, *La mobilité urbaine et sa régulation. Quelques comparaisons internationales*, dans *Les Annales de la recherche urbaine*, 59/60, 1993, p. 127-139.

²¹ ATAC, *Rapporto sulla mobilità*, Rome, 2009.

urbain comme celui de Londres ou de Milan, la ZTL et la *pedonalizzazione* romaines ont pour objectif de réduire non seulement les «coûts-temps», mais aussi les «coûts-environnement» et les «coûts-espace» de l'automobile (figure 5). Bien que perçue de manière implicite, cette différence a été revendiquée à plusieurs reprises par les maires successifs de Rome depuis 1993²².

De fait, la politique romaine relève d'une quatrième approche dite territoriale, qui vise à améliorer globalement la «qualité» des territoires urbains. Dans cette perspective, l'espace prévaut sur les circulations. Cette approche peut se traduire par des dispositifs de séparation spatiale des flux ou par un partage raisonné de l'espace public. Longtemps dominante, la première approche tend à reculer au profit de la seconde, comme en atteste le succès de la formule, déclinée de façon différente selon les villes, des «espaces publics partagés». Ainsi, les «zones de rencontres» (*woonerfs*) d'Amsterdam ou les «zones à trafic calmé» de Munich désignent des espaces limités au sein desquels tous les modes de transport cohabitent : l'espace public est autant que possible «allégé», afin d'inciter les usagers à s'appropriier les lieux et à adapter eux-mêmes leurs comportements en fonction de la situation²³.

La *pedonalizzazione* se situe d'une certaine façon à l'interface de ces deux approches. Si elle vise, à terme, une séparation étanche entre flux motorisés et piétonniers *via* l'exclusion totale des automobiles du centre historique, elle s'est à ce jour essentiellement traduite par un partage spatial et temporel de la voirie : à certaines heures de certains jours de la semaine, les piétons sont prioritaires; à d'autres, la voiture occupe à nouveau la partie centrale des rues. Dans certains quartiers, comme celui des Prati, les mesures appliquées sont toutefois directement inspirées des expériences hollandaises et allemandes : l'abaissement des vitesses autorisées est le préalable à une meilleure cohabitation entre les différents usagers de l'espace public.

Bien que la maîtrise de l'automobile en ville soit depuis un certain temps à l'agenda de toutes les grandes villes européennes, on constate donc une grande diversité dans les objectifs poursuivis comme dans les modalités de mise en œuvre. Plusieurs travaux ont

²² Voir par exemple les déclarations de Walter Veltroni lors de la mise en place du péage urbain à Milan (*Quel pedaggio urbano piace*, dans *Il mattino di Padova*, 22 novembre 2005).

²³ F. Martin, *Espaces partagés et marchabilité à Londres*, dans J. Terrin (dir.), *Le piéton dans la ville : l'espace public partagé*, Marseille, 2011, p. 94-117.

montré que si les politiques proposées se construisaient presque toutes à partir du concept de développement durable – soit la recherche d'un compromis entre développement économique, social, environnemental et l'utilisation des ressources rares –, les interventions des pouvoirs publics restaient fortement influencées par des considérations locales²⁴. La *pedonalizzazione* n'est donc certainement pas qu'un simple outil de régulation du trafic. Les nouvelles pratiques développées en lien avec la transformation du tissu urbain qu'elle a induite en offrent une illustration frappante.

Zone piétonne résidentielle versus zone piétonne récréative?

À qui profite la piétonisation?

La régulation du trafic automobile au profit des zones piétonnes ou à prévalence piétonne n'a pas laissé indifférents les acteurs locaux. Plusieurs groupes d'intérêts se sont mobilisés afin de négocier les règles et les conditions de mise en œuvre et de contrôle des différents dispositifs²⁵. Les soutiens de la *pedonalizzazione* constituent un ensemble hétéroclite regroupant des structures institutionnelles (ATAC), des bureaux de recherche indépendants (institut supérieur pour la protection et la recherche environnementale – ISPRA) et diverses associations, écologistes (Legambiente, Italia-nostra) ou non. Parmi ces dernières, les résidents du centre historique forment un groupe d'intérêts particulièrement organisé et actif. Depuis sa création en 1992, leur association, l'AACS²⁶, a fait de la défense des ZTL l'un de ses principaux objets d'action et de revendication. Ainsi, en 2004, l'association a récolté près de 3500 signatures pour l'obtention d'une ZTL nocturne dans le centre.

Mais les résidents des quartiers centraux ont également été les premiers à déplorer les nouveaux usages des zones libérées du trafic. En effet, la plupart des grandes places symboliques de Rome, parmi lesquelles la place du Panthéon, la place Navone ou le Campo de' Fiori, ont été progressivement colonisées par les terrasses de bars et

²⁴ Ainsi, Bertrand Delanoë, maire de Paris depuis 2001, a affirmé à de nombreuses reprises qu'il se refuserait à mettre en place un péage urbain autour de Paris, afin de ne pas «déclarer la guerre à la banlieue».

²⁵ H. Dang Vu, *La zone à trafic limité à Rome. Régulations et conflits pour des territoires sous tensions*, dans *Mélanges de l'École française de Rome. Italie et Méditerranée*, 120-1, 2009, p. 49-59.

²⁶ Association des habitants du centre historique de Rome.

de cafés et les tables de restaurants. Cette évolution n'est certes ni propre à Rome ni totalement nouvelle, mais elle semble avoir été favorisée et accélérée par la piétonisation. C'est pourquoi plusieurs figures du mouvement associatif romain estiment que, derrière les enjeux environnementaux affichés par la municipalité, il existe une volonté de favoriser les secteurs économiques qui contribuent le plus au développement de la ville depuis une quinzaine d'années : le tourisme et le restauration.

Les principaux bénéficiaires de la *pedonalizzazione* auraient été les commerçants et les restaurateurs. Le paradoxe est que la plupart d'entre eux ont longtemps présenté la *pedonalizzazione* comme une « politique désastreuse » d'une « administration [qui] s'acharne sur [eux] pour donner raison à des résidents intolérants »²⁷. Les principales craintes se cristallisaient autour de la perte d'accessibilité et de la baisse de la fréquentation commerciale. Leurs associations sont tout aussi structurées et influentes que celles de résidents. A titre d'exemple, les commerçants du centre de Rome ont réussi en 2006 à faire retirer l'ordonnance qui interdisait la vente de bouteilles en verre entre 22h30 et 3h du matin. Celle-ci avait été prise après une nuit mouvementée au cours de laquelle des groupes de jeunes s'étaient affrontés en jetant des bouteilles de part et d'autre de la place Campo de' Fiori. Cet exemple montre la violence des oppositions que suscite la *pedonalizzazione*, en particulier entre ces deux groupes d'intérêts, animés par des visions contradictoires de l'occupation des espaces libérés du trafic automobile.

Lutte pour le contrôle du centre et conflits générationnels

Depuis 2005, la protestation des résidents s'est cristallisée autour de l'extension illégale des terrasses et surtout des ouvertures non autorisées de bars et de restaurants. Pour les associations, ces aménagements défigurent le patrimoine architectural et tendent à transformer les quartiers du centre en un vaste « parc de loisirs ». Ainsi, l'AACS a relevé une augmentation continue du nombre de ces aménagements²⁸, alors qu'un quota avait été fixé par une délibération municipale de protection du centre historique en septembre 2003²⁹. Ce paradoxe apparent s'explique par la nouvelle législation

²⁷ Propos recueillis par le journal *Il Messaggero*, juillet 2005.

²⁸ Des représentants du département du commerce et de l'artisanat, ainsi que l'adjoint au maire chargé de la mobilité, ont évoqué ce phénomène de doublement des licences lors d'entretiens avec l'auteur en 2006.

²⁹ Délibération du Conseil municipal n° 187 du 29 septembre 2003, relative

sur les permis de restauration³⁰ : jusqu'en 1998, les restaurateurs devaient obtenir la licence A et les bars et débits de boissons la licence B; ils étaient alors nombreux à posséder les deux licences parce qu'ils remplissaient fréquemment les deux fonctions. A partir de 1998, l'administration communale a simplifié les procédures en ne délivrant plus qu'un seul type de licence. Par conséquent, ceux qui avaient acheté les deux permis avant 1998 ont pu en revendre l'un des deux et ainsi permettre l'ouverture de nouveaux établissements. Ces détournements font l'objet de plaintes systématiques de la part des associations de résidents : des photos de terrasses illégales et de lieux ouverts de manière abusive sont régulièrement publiées et mises en ligne sur leurs sites internet. L'AACS va jusqu'à souhaiter que des outils de contrôle soient directement mis à la disposition des résidents³¹ :

Il faudrait dessiner les limites sur le sol des terrasses de cafés. Comme ça, les policiers qui passent peuvent immédiatement contrôler et n'importe qui, un résident comme moi peut vérifier et téléphoner si jamais il y a effectivement un abus. La participation est nécessaire. Nous avons d'ailleurs aussi demandé à la police de mettre à disposition un numéro vert pour pouvoir plus facilement les prévenir en cas d'abus.

Afin de rompre avec cette mono-exploitation touristique, les résidents du centre historique souhaiteraient diversifier la nature des nouvelles implantations permises par la *pedonalizzazione*. Ils militent, par exemple, pour la création de lieux culturels, comme des théâtres ou des salles de concert. Aussi peut-on voir dans cette mobilisation, au-delà de classiques luttes d'influence entre résidents et commerçants, la manifestation d'un conflit générationnel : alors que la population du premier arrondissement est la plus âgée de Rome, les activités diurnes et nocturnes qui se développent dans les zones libérées par la piétonisation s'adressent essentiellement aux jeunes Romains ou aux touristes. Ainsi, dans le Trastevere, on a assisté depuis une quinzaine d'années à un important renouvellement de l'offre commerciale, au profit d'enseignes visant une clientèle de touristes ou de jeunes noctambules. La forte concentration de ces deux catégories découragerait d'autres générations à y sortir le soir.

au «Programma di tutela e riqualificazione del commercio, dell'artigianato e delle altre attività di competenza della Città Storica».

³⁰ Décret législatif n° 114 du 31 mars 1998 relatif à la «Riforma della disciplina relativa al settore del commercio».

³¹ Entretien avec un responsable de l'AACS, avril 2006.

Un employé de la Commune d'une cinquantaine d'années confiait d'ailleurs ne plus se rendre dans le quartier pour cette raison³² :

Les gens de notre génération ne vont plus dans le Trastevere quand il y a trop de chaos. On va plutôt choisir d'aller ailleurs, parce que là, il y a trop de monde [...]. Le quartier n'a pas la capacité de recevoir autant de monde.

Spécialisation fonctionnelle et gentrification : des effets méconnus?

Plus généralement, en contribuant à délimiter et à institutionnaliser des territoires de loisirs et de récréation, en favorisant la déambulation des touristes et des noctambules, ces « piétons-consommateurs » indispensables à l'économie romaine, la *pedonalizzazione* aurait accentué la spécialisation fonctionnelle du centre de Rome. La fermeture partielle de la via dei Fori imperiali aux voitures et deux roues, annoncée en grande pompe le 3 août 2013 par la nouvelle équipe municipale, marque une nouvelle étape, ô combien symbolique, de ce processus.

Plusieurs rapports publiés au cours des dernières années ont mis en évidence différents aspects du phénomène : accélération de la disparition des petits commerces (-17% dans le premier arrondissement entre 2000 et 2008); progression continue du nombre d'hôtels et de restaurants (+11%); nombreuses inaugurations de complexes culturels dans d'anciens édifices industriels ou administratifs.

Dans certains cas, la *pedonalizzazione* peut être délibérément utilisée comme un outil permettant d'orienter populations et activités vers les territoires concernés. Ainsi, la création de « zones apaisées » dans le quartier populaire de l'Esquilin, situé à proximité de la gare de Termini, avait explicitement été envisagée par la précédente équipe municipale comme un instrument d'augmentation de la valeur immobilière du quartier et de diversification de son offre commerciale, très largement dominée par des commerces chinois et africains. Afin de limiter cette spécialisation qui, contrairement à celle touristique et récréative du centre historique, n'avait pas les faveurs de la Commune, il était prévu de mettre en valeur le patrimoine historique et architectural, de requalifier les espaces publics, de créer de nouveaux espaces verts et de rendre piétonniers les axes principaux du quartier. Cette amélioration globale des aménités urbaines devait permettre *in fine* d'attirer de

³² Entretien avec un employé de l'administration de la Commune de Rome, avril 2006.

nouvelles populations (et d'en chasser d'autres), dans un processus typique de gentrification.

Finalement, le cas romain montre que la volonté de maîtrise des usages de l'automobile dans le domaine intraurbain est souvent affichée sans véritable considération pour les conséquences qui pourraient en résulter sur le tissu socioéconomique des cœurs de ville. Dans de nombreuses autres villes que Rome, les politiques de dissuasion des circulations automobiles, mises en œuvre au nom de la revalorisation des centres, se sont traduites par une dégradation de leur accessibilité, une spécialisation commerciale accrue, mais aussi parfois un renforcement de l'attractivité des activités périphériques mieux adaptées à l'automobile. Pourquoi ces enjeux sont-ils occultés? Il y a là un impensé de l'action publique qui mériterait d'être plus largement interrogé.

Hélène DANG VU

Université de Nantes, Laboratoire ESO

DENIS BOCQUET

CONCLUSION

Une exception romaine?

Rome apparaît souvent, aux yeux de ses usagers, comme une ville chaotique, où le moindre déplacement au-delà du centre historique requiert une énergie et un temps considérables. Du touriste, ou pèlerin, entassé dans les autobus bondés de la ligne 64¹, à l'habitant des périphéries immobilisé des heures durant dans des embouteillages absurdes, chacun a tellement d'occasion de tester l'ampleur du problème – et des clichés auxquels il donne lieu – qu'il ne semble pas nécessaire d'insister sur le diagnostic d'une ville ayant une difficulté récurrente à améliorer cet aspect si crucial de la condition citadine.

Les transports sont ainsi un des facteurs ayant fondé la description de Rome en tant que «métropole bloquée»². Les chapitres de cet ouvrage montrent non seulement combien le sujet est l'objet, depuis de nombreuses décennies, de débats et de réflexions, polémiques, ironiques ou fatalistes, mais aussi que les différents modes de transports répondent tous, dans l'histoire de leur développement, à des logiques plus complexes que la simple translation de solutions techniques sur un territoire. L'histoire des tramways comme celle des deux-roues, le feuilleton du métro comme celui des tentatives de dompter le trafic automobile, soulignent que chaque mode renvoie à des sphères de décision et de détermination si prégnantes qu'elles en viennent souvent à entraver les mécanismes de recherche de solutions pratiques et durables pour la ville.

La complexité des processus de mise en œuvre de solutions techniques n'est bien sûr pas une exclusivité romaine, mais d'autres villes semblent s'en tirer mieux, sans que pour autant leurs dispositifs organisationnels ne soient des caricatures de platitude décisionnelle. Il y a donc bien à Rome un problème particulier, qu'il revient aux sciences sociales de tenter de prendre en compte.

¹ Qui relie la gare de Termini au Vatican.

² C. Lefèvre, *Rome, une métropole bloquée*, dans *Pouvoirs locaux*, 65, 2005, p. 98-103.

L'ouvrage tend à montrer qu'il ne faut pas faire de cet aspect délicat de la vie urbaine romaine une question de détermination culturelle, mais plutôt le résultat de la conjonction de facteurs divers, historiques, sociaux, politiques, institutionnels, bureaucratiques et sans doute un peu culturels et anthropologiques aussi malgré tout. Au-delà de ces considérations locales, c'est assurément la capacité de Rome à affirmer sa position de ville globale qui est en jeu, dans un dialogue toujours difficile entre ville ordinaire et ville hors du commun³.

La ville et ses transports : des héritages contrastés

Le retard infrastructurel, voire organisationnel, romain n'a rien d'historiquement constant : sans remonter à l'antiquité et aux prouesses de l'époque impériale en matière de réseaux et de voirie, la ville a été le théâtre, entre l'époque de l'acquisition du statut de capitale de l'Italie unifiée en 1870 et la période fasciste, d'un développement des transports publics tout à fait en phase avec les villes les plus avancées du continent européen. Mais dans chacune de ces phases ont aussi été posés certains des éléments déterminants pour éclairer les périodes suivantes.

C'est avec les premières lignes d'omnibus à traction animale que Rome entre dans l'ère du transport collectif dans les années 1840. Rapidement, la finance catholique investit dans le secteur, en liaison avec de grands acteurs du capitalisme européen. Lorsque la question de la desserte collective devient un enjeu majeur face à la formidable croissance urbaine que connaît la ville, les transports sont, un peu comme le gaz ou l'eau, l'objet de rivalités institutionnelles, économiques et presque idéologiques⁴. Quand la première grande convention est signée en 1876 entre la mairie et la Società romana degli omnibus (SRO), la première est dominée par la noblesse catholique, tandis que la seconde est une compagnie privée dans laquelle cette même noblesse a des intérêts. Le secteur est réglementé en 1878, mais demeure dominé par l'opérateur privé, qui parvient au cours des années suivantes, avec la bénédiction de la mairie, à constituer un monopole de fait⁵. Le développement spatial et tech-

³ R. Gemmiti, L. Salvati, S. Ciccarelli, *Global City or Ordinary City? Rome as a Case Study*, dans *International Journal of Latest Trends in Finance & Economic Sciences*, 2, 2012, p. 91-98.

⁴ G. B. De Rossi, *La sistemazione del sistema tramviario*, Roma, 1870.

⁵ Comune di Roma, *Regolamento per le vetture pubbliche e per le vetture omnibus della città di Roma deliberato dal consiglio comunale e approvato dalla deputazione provinciale e dal Ministero dell'Interno*, Rome, 1878.

nique du service n'est que marginalement entravé par cette spécificité économique et politique⁶ : alors que le réseau s'étend rapidement, l'usage se démocratise au gré des aménagements tarifaires. Le tramway entre dans le quotidien des Romains à un rythme suivant peu ou prou celui de l'urbanisation.

Les transports demeurent cependant, tout au long des années 1870 et 1880, l'objet de nombreux débats ; plusieurs commissions d'enquête sont créées pour examiner les conditions de leur gestion⁷. Dans leurs rapports, la question est clairement posée de la recherche du bien public dans un contexte d'exploitation privée⁸. Les débats sur les solutions juridiques et économiques, sur les parcours, sur le matériel roulant et sur la tarification sont ainsi largement politisés dès cette époque. Mais il en est assurément de même dans de nombreuses villes européennes et il ne faut pas concevoir la notion de service public comme innée, invariable et ontologiquement liée au développement technique et social de villes dans lesquelles la démocratie locale elle-même n'en est alors souvent qu'à ses débuts.

De ces mêmes années 1880 datent, en complément de l'extension des lignes de tramway, les premières idées d'un chemin de fer de ceinture à Rome, avec notamment les projets de l'ingénieur Francesco Degli Abbati⁹. Ils posent clairement la difficulté de l'articulation entre réseau national et réseau d'intérêt local, avec une vision prospective liant le développement de la ville à l'existence d'une desserte ferroviaire. Mais ces projets ne voient pas le jour, notamment du fait du manque de concertation entre compagnies de chemin de fer et municipalité.

Au tournant du XX^e siècle, ce sont les débats sur la municipalisation qui dominent la scène civique¹⁰. L'administration Nathan, soutenue par une coalition de gauche post-garibaldienne et socialiste, fonde une société municipale (*Azienda tramvie municipali*, ancêtre de l'ATAC) pour concurrencer le monopole privé. L'opération est un succès et rapidement la nouvelle compagnie en vient à dominer le paysage des transports. Les projets d'extension du réseau

⁶ G. Benvenuti, *I Tramways. Note Giuridiche*, Florence, 1884. Voir aussi le rapport Cavalletto au Parlement sur les nouveautés introduites par la perspective de l'électrification massive : A. Cavalletto, *Tramvie e ferrovie elettriche*, Rome, 1885.

⁷ Par exemple : F. Brioschi, *Relazione della Commission d'inchiesta sulle tramvie*, Rome, 1886.

⁸ Voir aussi : G. B. De Rossi, *Inchiesta tramviaria*, Rome, 1888.

⁹ F. Degli Abbati, *La ferrovia urbana o metropolitana di Roma*, Rome, 1881 et *Ferrovia di circonvallazione attorno alla città di Roma*, Rome, 1886. L'auteur souligne le rapport entre métropolitain et planification urbaine.

¹⁰ F. Clementi, *Il Comune di Roma e la municipalizzazione dei servizi pubblici*, Rome, 1904.

de tramway sous l'administration Nathan sont ambitieux et souvent mis en œuvre assez rapidement, selon des directions définies en 1908 par un rapport municipal et validées par le plan régulateur de 1909¹¹. La question de la desserte des périphéries en voie d'urbanisation dans l'*agro romano*, la campagne romaine, se pose déjà, mais passe alors après les besoins relatifs à la mise à l'abri du péril de la malaria, à l'adduction d'eau et au raccordement au réseau d'assainissement¹².

Au lendemain de la Première Guerre mondiale, avec l'approbation d'un nouveau règlement, le secteur continue de se développer rapidement et rien n'indique l'existence d'un retard structurel romain¹³. Entre 1919 et 1929 a lieu l'absorption progressive par la compagnie municipale des lignes de la société privée, aboutissant à un nouveau monopole, public cette fois. Dès le début du XX^e siècle, par ailleurs, on réfléchit au moyen de coordonner politiquement des transports et planification urbaine¹⁴; de cette époque date peut-être ce qui allait constituer un des maillons faibles de la modernisation du secteur des transports dans les décennies suivantes : alors que l'Italie était un des pays européens les plus avancés au XIX^e siècle pour la mise en place d'instruments d'urbanisme, sous la forme de plans régulateurs (*piani regolatori*), et pour la création d'un appareil technique et bureaucratique destiné à leur mise en œuvre, l'articulation entre cet outil et la réflexion prospective sur les déplacements n'est pas identifiée comme une priorité et prend du retard. S'y ajoute le fait, à l'origine d'une autre forme d'inertie, qu'une partie du développement urbain se joue à partir de ce moment en dehors du cadre légal. De ces décalages est sans doute née la caractéristique d'une ville semblant toujours courir après l'équipement de ses extensions et laissant les promoteurs développer des quartiers entiers sans que ne soit planifiée la desserte : une configuration qui allait marquer l'Après-guerre jusqu'aux années 1990, voire, d'une certaine manière, jusqu'à nos jours. Mais de façon générale, l'héritage du XIX^e siècle et des premières années du XX^e siècle est celui d'une ville largement en phase avec le reste du continent. Cette constatation invite à relativiser les représentations d'une sphère technique et civique limitée

¹¹ R. Bentivegna, *Proposta per la costruzione e l'esercizio di nuove linee tramviarie. Relazione al Comune di Roma*, Rome, 1908.

¹² *Relazione della commissione per l'accertamento dei servizi comunali nell'Agro romano*, Rome, 1909.

¹³ Comune di Roma, *Regolamento per il servizio in economia degli autobus e dell'autoparco municipale approvato dal consiglio municipale nella seduta del 21-25 luglio 1919*, Rome, 1919. Une nouvelle version est adoptée en 1925.

¹⁴ N. Cinelli, *Brevi appunti sulla sistemazione edilizia e tramviaria*, Rome, 1916.

aux horizons de l'Europe du Nord et de la dimension transatlantique¹⁵. Il ne semble pas y avoir, à Rome, d'ontologie culturelle du retard infrastructurel et encore moins d'inadaptation précoce à l'efficacité urbaine.

La difficulté récurrente d'une politique publique de la mobilité

Aussi est-il d'autant plus important de comprendre les raisons des blocages de la période suivante, qui ne peuvent être uniquement dus à l'importance de la dimension illégale de l'urbanisme et aux rigidités institutionnelles, professionnelles et presque culturelles du plan régulateur comme outil, ou encore aux ambiguïtés de la relation entre État central et municipalité dans la ville capitale. La difficulté récurrente d'une politique publique efficace de la mobilité, que ce soit dans les modes collectifs, comme le tramway ou le métro, dans les infrastructures dédiées (comme les couloirs de bus) ou plus récemment dans les modes de mobilité publique individualisée (type vélo en libre service), répond, en effet, à d'autres déterminations. Cet ouvrage en montre à la fois la complexité et la prudence.

De la décision en 1930 de remplacer partiellement les tramways par des autobus, dont Arnaud Passalacqua illustre les aspects contrastés, à sa répétition au moment de la préparation des Jeux olympiques de 1960, lorsque plusieurs lignes de tramway, dont deux lignes circulaires, sont remplacées par un service d'autobus, plusieurs épisodes montrent que la priorité donnée à l'automobile est le résultat non d'une idéologie claire et lisse, mais plutôt d'un enchaînement de décisions relevant de sphères connexes. Ce constat vaut également pour le métro : la première ligne de chemin de fer réellement urbaine est née un peu par hasard, grâce à la dévaluation des projets industriels de Rome port de mer. Le chemin fer d'Ostie, en effet, a été conçu comme un lien entre la capitale et la mer, en vue de la desserte d'un port resté lettre morte; une fois mis en place, il a servi de ligne de banlieue¹⁶. Quant aux projets de métro, il est tentant d'en expliquer la lenteur et les retards par la seule contrainte archéologique, ou encore par l'incapacité des autorités locales à penser l'avenir de la ville et à organiser le financement durable des

¹⁵ Je me permets ici de renvoyer à : D. Bocquet, *Les villes italiennes et la circulation des savoirs municipaux : esprit local et international des villes (1860-1914)*, dans *Histoire et Sociétés*, 21, 2007, p. 18-30.

¹⁶ R. Paribeni, *La nuova linea ferroviaria Roma-Ostia*, Rome, 1924. Sur les projets de création d'un port de mer aux abords de Rome, voire en ville : D. Bocquet, *Rome capitale et l'expansion vers le littoral*, dans G. Le Bouëdec et F. Chappé (éd.), *Pouvoirs et littoraux*, Rennes, 2000, p. 225-232.

infrastructures. Les blocages relèvent en réalité de facteurs multiples, qu'Aurélien Delpirou analyse dans cet ouvrage. Des premiers projets de métro souterrain de l'ingénieur Giovanni Cadolini¹⁷ à ceux de l'époque fasciste, l'histoire du secteur est tout à fait riche. Mais le seul projet réellement lancé a été celui de la ligne ferroviaire pour le quartier en construction de l'EUR 42, qui deviendra après guerre le premier tronçon de la ligne de métro B – phase initiale d'une véritable épopée n'ayant jamais vraiment permis la réalisation d'un réseau au sens plein du terme.

Pour la période contemporaine, ce que cet ouvrage met en lumière, c'est assurément le manque de cohésion, de vision et de suivi dans la politique des transports. Ainsi des couloirs d'autobus, dont Arnaud Passalacqua montre qu'ils sont le symbole d'une politique oscillant entre volontarisme et reculades. Ainsi du retour du tramway, dont la bien modeste ligne 8 est le symbole : à l'heure où des dizaines de villes moyennes en Europe parviennent à créer un réseau innovant, Rome se contente dans les années 1990 et 2000 d'un embryon isolé, le tronçon principal du projet initial, entre la gare Termini et le Vatican, n'ayant jamais été réalisé. Les raisons de cet inachèvement paraissent somme toute futiles prises une par une, mais leur conjonction décrit bien le blocage des processus décisionnels : disponibilité limitée des fonds, reculades face aux commerçants, etc.

Les péripéties de la ZTL (zone à trafic limité) et des aires où la priorité est donnée aux piétons, analysées dans ce livre par Hélène Dang Vu, renvoient à l'enjeu de la gentrification du centre-ville et aux questions d'équité sociale dans l'accès aux ressources culturelles, économiques, symboliques et identitaires. Dans un contexte de carence de la desserte des périphéries par les transports collectifs et de fermeture du centre aux voitures, c'est le fonctionnement de la ville en tant qu'ensemble qui est en jeu. Les retards du vélo, imputables en partie à la topographie de la ville aux sept collines et aux *san pietrini*, ces petits pavés si précieux pour le paysage urbain mais si pénibles pour les cyclistes, mais aussi et surtout à des résistances culturelles et institutionnelles, montrent que la fermeture de la ville est bien un risque, seulement compensé par l'explosion de l'usage des deux-roues, ces *motorini* dont Vincent Guigueno a bien décrit la place croissante qu'ils occupent dans la ville. Le passage massif du 50 cm³ aux 125 cm³ et 250 cm³ dans les années 2000, au rythme de la réglementation européenne sur la pollution et des progrès de stabi-

¹⁷ G. Cadolini, *Strada ferrata sotterranea in Roma*, Rome, 1912.

lité et de freinage, a accompagné le développement exponentiel de l'usage de ce mode, désormais représenté par des engins à la puissance souvent démesurée pour l'espace de la ville. Depuis la municipalité Rutelli, marquée par le retour massif de la Vespa, les *motorini* semblent avoir servi de variable d'ajustement, au prix d'une multiplication du stress urbain (et de l'accidentalité), renforçant encore la prégnance des clichés sur la ville chaotique.

Un enjeu de qualité de vie, d'équité sociale et territoriale, de durabilité

Toutes ces évolutions traduisent, au-delà de la légitime aspiration des habitants à des solutions individualisées, l'incidence des ratés de l'articulation entre planification des transports et planification urbaine sur la vie quotidienne. Dénoncée dans le pamphlet *La Colata*, l'extension massive de l'urbanisation dans l'*agro romano* pose un défi immense aux infrastructures de transport¹⁸. Le renoncement de fait, malgré quelques améliorations, à la *cura del ferro* de l'ère Rutelli, ne fait qu'accentuer la prégnance de cet enjeu¹⁹. Car on se trouve bien là au cœur de la question : non pas la tendance des Romains à aimer la voiture ou le bruit des scooters, mais la planification d'une croissance urbaine pour laquelle les instruments d'adéquation entre transports et lotissements sont de fait largement ignorés. Le nouveau plan régulateur prévoit ainsi un étalement urbain considérable, incitant pour un siècle au moins à l'usage de solutions de transport individuelles²⁰. Si le rôle des réseaux dans l'étalement urbain est encore l'objet de discussions²¹, celui des transports comme facteur de régulation est largement ignoré²². Quant on sait l'inertie centenaire des décisions prises aujourd'hui, comment ne pas être pessimiste sur l'avenir de Rome, dans un contexte où

¹⁸ F. Sansa (éd.), *La colata : Il partito del cemento che sta cancellando l'Italia e il suo futuro*, Milan, 2010.

¹⁹ A. Delpirou, *La fin de la ville loin du fer? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine*, thèse de doctorat de géographie, sous la direction de C. Vallat, Université Paris Ouest Nanterre La Défense, 2009 et *La «thérapie du chemin de fer» à Rome : les impasses de l'articulation entre urbanisme et transport*, dans *L'espace géographique*, 40, 4, 2011, p. 352-366.

²⁰ V. De Lucia, *Il nuovo Prg di Roma e la dissipazione della campagna romana*, dans *Meridiana*, 4, 2005.

²¹ H. Nessi, *Action publique et étalement urbain à Rome : une lecture par les services en réseau*, dans *Flux*, 79-80, 2010, p. 69-89.

²² A. Delpirou, H. Nessi, *Les politiques de «développement urbain durable» face aux héritages territoriaux. Regards romains sur la coordination transport/urbanisme*, dans *Flux*, 75, 1, 2009, p. 69-79. Sur le contexte international : V. Kaufmann, Y. Ferrari, D. Joyes, *Coordonner transports et urbanisme*, Lausanne, 2004.

l'idée du fer reste confinée à des cercles minoritaires²³. Pourtant, ce type d'analyse a aussi ses limites : elle reflète une vision héritée de l'idéologie de la planification comme *containment* de la spéculation, ce qui a paradoxalement retardé l'éclosion d'une culture de l'articulation avec les transports.

La recherche d'une solution efficace et juste en vue de la ville durable doit donc prendre en compte toutes ces dimensions. Il ne suffit pas d'en appeler à la mise en place ou à l'usage d'instruments bureaucratiques, ou au courage politique, certes tous deux indispensables; il convient aussi de penser la ville de manière complexe, en partant des nécessités du quotidien de ses habitants et ses usagers. Il convient aussi de réfléchir à ce qui fonde les valeurs de l'urbanité romaine, si précieuse, et de tâcher de faire en sorte que les solutions adoptées aujourd'hui, ou les substitutions plus ou moins spontanées à l'absence de telles décisions, ne mettent pas en danger cette ressource unique.

Denis BOCQUET

École des Ponts ParisTech / LATTs

²³ G. Campos Venuti, *Il trasporto su ferro per trasformare le città : Roma a confronto con le metropoli europee*, dans *Urbanistica*, 12, 1999, p. 128-146.

RÉSUMÉS

Walter Tocci, *On l'appelle encore Rome*, p. 11-33.

Cet article propose une relecture de l'histoire de Rome depuis que la ville a accédé au statut de capitale, en soulignant les retards et les fragilités d'une agglomération à la croissance urbaine trop rapide : une véritable «ville coloniale», qui se caractérise par une fracture entre centre et périphérie, des changements d'échelle mal négociés et une faiblesse récurrente des infrastructures. Atomisé sous l'effet de *l'abusivismo*, le tissu qui en résulte n'offre aucune facilité aux transports collectifs. En particulier, le tramway n'a jamais pu exprimer le potentiel qu'il pourrait représenter s'il était installé sur les voies consulaires. Les périphéries plus lointaines – annulaire et régionale – sont des territoires plus rétifs encore à la desserte collective, où l'automobile joue un rôle décisif. Enfin, on revient sur l'action municipale de l'auteur, entre 1993 et 2001, en offrant un regard critique, rétrospectif et prospectif, particulièrement stimulant.

Aurélien DELPIROU, *La futura linea C : l'introuvable troisième ligne du métro romain, entre enjeux urbains et conflits institutionnels*, p. 35-58.

À l'été 2013, les Romains attendaient toujours l'ouverture d'une troisième ligne de métropolitain, permettant une extension substantielle de l'un des réseaux les plus modestes parmi les grandes capitales européennes. Programmée dès les années 1960, désignée de façon constante comme une priorité des politiques publiques, la construction de la troisième ligne a fait l'objet d'une interminable série de consensus et d'oppositions sur certaines questions, de polémiques et de renoncements, au point de devenir l'arlésienne de la planification des transports à Rome. En examinant les parcours administratifs et politiques ayant déterminé les succès et surtout les échecs de ce projet, cette contribution montre que les choix de transport sont avant tout des choix urbains, articulés à des visions de la ville et à des politiques d'aménagement. La chronique du métro C témoigne également des pesanteurs structurelles du système d'acteurs dans la capitale italienne.

Arnaud PASSALACQUA, *Renovatio vecturis : les cycles incomplets des transports collectifs de surface romains*, p. 59-78.

Parmi les métropoles européennes, Rome se distingue par la faiblesse de son offre de transports collectifs. Il est vrai que son accession tardive au statut de capitale a rendu difficile la constitution de réseaux adaptés à une croissance urbaine rapide et mal maîtrisée. Cet article s'intéresse aux transports de surface, en proposant d'analyser comment se sont succédé différents cycles socio-techniques, du tramway aux couloirs réservés aux autobus. Ces cycles présentent la particularité d'être incomplets, notamment en raison des hésitations et des tergiversations des pouvoirs publics romains. Cette superposition plus que succession de moments techniques contribue à constituer un paysage modal labile, qui témoigne toutefois d'une réelle capacité romaine à expérimenter et à faire cohabiter les systèmes de transport.

Vincent GUIGUENO, *Rome, ville ouverte aux scooters?*, p. 79-84.

Depuis les *Vacanze Romane* (1953) de William Wyler et l'escapade motorisée de Gregory Peck et Audrey Hepburn, la Vespa est omniprésente dans l'imagerie romaine. Le mythe industriel de l'Italie d'après-guerre est devenu une icône, symbolisant la liberté d'aller et venir sans contrainte dans la Ville éternelle. Le cinéma ferait-il aujourd'hui écran à un phénomène moins agréable au quotidien : la prolifération hors de toute régulation des deux-roues ? Rome a en effet connu une forte croissance de ces engins ces quinze dernières années, passant d'un peu plus de 100 000 à près de 400 000 unités. Si le phénomène n'est pas spécifiquement romain, il revêt une importance particulière dans le contexte de fermeture partielle du centre-ville à la circulation automobile. Face à la colonisation de l'espace public par les deux-roues, «*la Vespa non si tocca*» semble être le mot d'ordre d'un pouvoir communal compréhensif, voire complaisant.

Maxime HURÉ, *Des Vélib' à la romaine ? Un standard européen au défi du territoire romain*, p. 85-95.

Cet article analyse l'implantation d'un système de vélos en libre-service au cœur de Rome. En décalage avec le succès observé dans les autres villes européennes, ce dispositif a rencontré des difficultés récurrentes. Celles-ci sont liées non seulement aux spécificités du contexte romain, notamment au plan patrimonial, mais aussi à la complexité du système d'acteurs attaché au projet. En effet, cette innovation s'est développée à l'interface entre un programme européen de diffusion des systèmes de vélos en libre-service et la

stratégie d'un opérateur privé, la société espagnole Cemusa, qui souhaitait faire de Rome une vitrine internationale susceptible de lui assurer une position sur un marché en plein essor. Le cas romain permet donc de soulever la question de la circulation des objets et des acteurs dans le champ de la mobilité urbaine, mais aussi celle de la territorialisation de l'action publique.

Hélène DANG VU, *Rendre Rome aux piétons? Enjeux, acteurs et conflits autour de la pedonalizzazione du centre historique*, p. 97-112.

Depuis le milieu des années 1990, la municipalité romaine a mis en œuvre une politique dite de *pedonalizzazione* de son centre historique : la création de « zones à trafic limité » limitant la circulation automobile s'est accompagnée de l'aménagement de zones piétonnes dans les espaces patrimoniaux et récréatifs du cœur symbolique de la ville. Inspirée par de nombreuses expériences étrangères, cette initiative s'inscrit dans le cadre d'une politique globale de lutte contre la pollution atmosphérique et sonore, mais aussi de requalification et de valorisation du patrimoine architectural et des espaces publics de la ville. Bien que concernant une surface très réduite, la *pedonalizzazione* n'en a pas moins cristallisé des polémiques et des tensions entre groupes d'intérêt qui souhaitent devenir, voire définir, le piéton légitime de la zone centrale de Rome.

INDEX DES NOMS

- Addamiano, Natale 63
Alemanno, Giovanni 55, 83-84, 91
- Bencini, Giulio 75
Benevolo, Leonardo 4, 12, 16, 29
Berdini, Paolo 4
Berlusconi, Silvio 45, 53-55
Bieber, Alain 106
Bortoli, Federico 55
Brice, Catherine 4
- Cadolini, Giovanni 118
Calet, Henri 80
Callon, Michel 93
Carraro, Franco 29
Cartier-Bresson, Henri 3
Caudo, Giovanni 29
Comencini, Luigi 3
Crispi, Francesco 47
- D'Alema, Massimo 51
D'Ascanio, Corradino 80
Degli Abbatì, Francesco 115
Del Re, Aurelia 70
De Sica, Vittorio 85
- Farina, Carlo 76
- Giolitti, Giovanni 13
Giovannoni, Gustavo 4
Greggi, Agostino 67
- Hepburn, Audrey 1, 79-81, 84
- Insolera, Italo 4, 12, 18
- Juvénal 1
- Lefèvre, Christian 4
- Mariotti, Luigi 73
- Meier, Richard 79
de Mérode, Frédéric-François-Xavier
Ghislain 11, 22
Mirabel, François 105
Moretti, Nanni 3, 80
Morricone, Ennio 12
Mussolini, Benito 61
- Nathan, Ernesto 13, 115-116
- Orfeuill, Jean-Pierre 81, 106
Orlando, Silvio 3
- Pala, Antonio 69-70, 75
Pallottini, Luigi 71
Pasolini, Pier Paolo 12, 80
Peck, Gregory 79-80, 84
Pellegrin, Paolo 3
Petroselli, Luigi 25
Piccinato, Luigi 17, 29
Portoghesi, Paolo 1
- Rebecchini, Salvatore 64
Rutelli, Francesco 44, 49-51, 82, 98,
104, 119
- Samperi, Pietro 4
Sanjust di Teulada, Edmond 16, 17
Santini, Rinaldo 68
Sbardella, Vittorio 29
Scola, Ettore 3
Signorello, Nicola 43
Storace, Francesco 51, 53
- Testa, Virgilio 16-17
Tocci, Walter 44, 49, 53
- Veltroni, Walter 51, 53-54, 90
Vidotto, Vittorio 5
- Wyler, William 80, 84