

# La planification territoriale en Italie

Autor(en): **Colombo, Guido**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme**

Band (Jahr): **19 (1962)**

Heft 4

PDF erstellt am: **15.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-783262>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# La planification territoriale en Italie

Par Guido Colombo, Milan

Il a été écrit que le degré de civilisation d'une société se mesure aujourd'hui au soin qu'elle prend de son organisation spatiale, c'est-à-dire de la coordination de son propre développement. En effet, le développement de l'économie et du trafic, l'augmentation de la population et de sa mobilité d'une localité à l'autre, d'un secteur économique de production à l'autre, provoquée soit par la recherche de meilleures conditions de vie et d'un plus grand bien-être, soit par un sentiment d'insatisfaction et d'inquiétude qui est la caractéristique de notre temps et le fruit d'une progressive maturité spirituelle, culturelle et politique amènent à considérer avec un intérêt croissant le problème de l'organisation de l'espace selon un concept évolutif qui passe du territoire communal au groupement de communes, aux régions, au territoire national, jusqu'aux récentes formes d'organisation supranationales. C'est pour cela que l'aménagement du territoire acquiert aujourd'hui un profond esprit social en s'exprimant non seulement comme un art, une science et une technique, mais directement comme une «civilisation».

La conception évolutive, qui pénètre la substance même de l'urbanisme et qui trouve désormais sa place dans les législations européennes les plus évoluées (le Town and Country Planning Act de 1947, la Législation française, jusqu'à la récente Législation belge, par exemple, prévoyant la planification urbanistique de tout le territoire national), a opéré aussi en Italie où le problème planologique se pose désormais comme un fait technique, économique et social, c'est-à-dire comme un fait politique, étant donné que la planification peut conditionner, sous certains aspects, le développement équilibré et par là l'équilibre politique du pays tout entier.

Et c'est pour cela justement qu'elle suscite, auprès de certains groupes, bien des appréhensions: on redoute que la planification ne dégénère en dirigisme et ne se résolve en une atteinte à la propriété privée, oubliant que celle-ci, ainsi que l'établit notre Constitution, a ses limites dans son *utilité sociale*, selon une conception désormais acquise par notre culture juridique; ou bien on craint qu'elle ne se résolve en une complication superflue de la vie moderne, oubliant que l'utilisation rationnelle des ressources disponibles, l'arrangement organique du territoire, la prédisposition coordonnée des œuvres infrastructurelles, ne peuvent être des faits spontanés, et que, comme disait Pigou, un maximum d'efficacité ne peut s'obtenir spontanément. (The economics of welfare.)

La planification se présente donc comme moyen de conciliation des choix publics et privés, comme instrument dynamique pour affronter les phénomènes technico-économiques d'un espace territorial, pour déterminer la quantité, la qualité et la localisation des

interventions publiques, pour influencer à l'avance et en pleine clarté sur les interventions privées, afin d'obtenir une harmonieuse évolution du territoire lui-même.

S'il est difficile de présenter en quelques pages l'expérience planologique italienne si complexe et controversée de ces dix dernières années, on peut quand même essayer d'esquisser dans ses grandes lignes un tableau de la situation actuelle, telle qu'elle se présente aujourd'hui.

Pour cela, il faut dissiper d'abord tout malentendu possible sur la terminologie à adopter.

«Aménagement» signifie arrangement, organisation; «aménagement du territoire» signifie donc arrangement, organisation du territoire, et pour cela l'expression comprend toutes les formes d'intervention urbanistique ayant le but de donner un ordre, un arrangement aux diverses activités qui se déroulent sur le territoire, quelle que soit leur ampleur.

Pour délimiter ainsi cet exposé, on attribuera à l'expression «aménagement du territoire» la signification de l'allemand «Raumordnung», précisant par là dès à présent à quelles formes d'intervention urbanistique on fera allusion.

Quant à l'ampleur du territoire, dans l'expérience italienne elle correspond aux régions, c'est-à-dire aux dix-neuf circonscriptions politico-administratives selon lesquelles est actuellement divisé le territoire national.

A ce propos on doit dire que l'application de la planification aux régions a fait naître en Italie une grossière équivoque sur la nature et sur l'ampleur de cette activité urbanistique: l'équivoque des «plans régionaux».

On sait que la planification de territoires plus vastes que l'agglomération urbaine tire son origine des théories de Sir Patrick Geddes, du début du siècle et de ses élèves.

Or, bien que le mot région ait en anglais le sens de «tract of country, space, place of more or less definitely marked boundaries or characteristics», dans ses premières applications la planification régionale s'appliqua aux zones d'influence des grandes villes (région londonienne), impliquant involontairement une limitation territoriale inutile au concept de la région. Ainsi naquit le «regional planning».

La traduction italienne de «regional planning» est justement «planification régionale», et, comme en Italie le mot région indique une subdivision politico-administrative déjà séculaire du territoire national, il naquit l'équivoque que la planification urbanistique doit s'appliquer à ces entités, presque toujours non convenables dans le concret à une étude planologique.

En effet il est admis généralement que la caractéristique du territoire à planifier est l'unitarisme géo-

graphique au sens large, lequel s'exprime par l'homogénéité des problèmes socio-économiques, culturels, humains, urbanistiques. Que ceci soit la matière qui doit être objet d'étude est même confirmé par la définition, incomplète et sous certains aspects inexacte, que le Larousse donne du mot «aménagement»: meilleure répartition dans le cadre géographique national des hommes et des activités économiques en fonction des ressources naturelles.

On doit à l'honneur du vrai de préciser que notre loi urbanistique, qui date de 1942, parle dans son article 5 de «plan territorial» et non de «plan régional», entendant par là très opportunément que le territoire peut ne pas coïncider avec celui d'une région politico-administrative. Par contre la Constitution italienne prévoit l'organisation régionale, c'est-à-dire un arrangement administratif décentralisé de la bureaucratie d'Etat s'appuyant aux régions historiques, aux frontières non toujours justifiables, et elle confie précisément aux régions la compétence en matière de planification urbanistique, laissant présumer que le plan territorial peut s'étendre, comme limite, aux dimensions d'un plan régional.

On peut se rendre compte des conséquences extrêmement importantes que cette équivoque philologico-juridico-politique a eues sur la planification dès son apparition. On soutenait d'un côté qu'il fallait planifier par territoires homogènes, indépendamment de toute délimitation administrative. Mais pour déterminer les territoires homogènes on devait se livrer à des recherches, statistiques pour la plupart, dont les éléments se référaient aux circonscriptions administratives. En outre, comme il fallait nécessairement intéresser à la planification les autorités locales, celles-ci avaient juridiction sur le territoire régional ou sur des territoires subrégionaux. Enfin, la loi actuelle confiait au Ministère des travaux publics la tâche de préparer les plans régionaux, et le Ministère ne pouvait que la déléguer à ses organes périphériques «les Pourvoyeurs des Œuvres Publiques» (en italien: *Provveditori Regionali alle Opere Pubbliche*) qui ont une compétence régionale.

Il y avait là motif à des discussions longues et pratiquement inconciliables, qui ne manquèrent pas sur le plan technique et qui se poursuivent encore sur le plan pratique. Le Ministère coupa court, acheminant la planification par régions politico-administratives, tout en donnant la compétence aux pourvoyeurs, et en instituant une Commission interministérielle de coordination, formée de représentants des divers ministères intéressés à la planification.

Celle-ci avait la tâche de:

- définir le genre et l'importance des initiatives locales en matière de planification;
- fixer les critères à adopter dans les diverses régions;
- élaborer une méthode d'étude unifiée;
- établir l'étendue des programmes nationaux.

En substance cette commission était conçue comme un organisme de consultations techniques, de direction générale, de contrôle, de coordination.

Mais la polémique sur l'étendue des territoires à étudier qui occupa les années 1949 à 1952 ne fut pas la seule: le terme même de «planification», aujourd'hui universellement accepté en Italie (et aussi en dehors), engendra à cette époque le soupçon plus ou moins fondé d'une volonté dirigiste du gouvernement, que de nombreux secteurs de l'opinion publique étaient prêts à combattre avec une obstination résolue. On craignait, et ces craintes n'ont pas encore disparu, que la planification urbanistique n'eût des interférences quelconques sur la liberté d'établissement des entreprises économiques; les catégories industrielles furent les adversaires les plus acharnés de l'initiative gouvernementale.

A ce moment-là, à vrai dire, bien peu de gens savaient ce qu'était un plan dans sa substance et dans ses effets; c'était surtout ce manque de connaissance, ou de conscience, qui provoquait une si grande hostilité. En effet, à part quelques études sur le plan régional pour la vallée d'Aoste (1939/40) et sur le Plan du Piémont (1944/45), il n'existait aucune expérience concrète et démonstrative de planification régionale. La planification territoriale des paysages elle-même, instituée par une loi de 1939, n'avait eu aucune réalisation pratique.

Le Ministère s'attacha donc au sens littéral de la loi d'urbanisme, qui dit textuellement que le but d'un plan territorial est celui d'«orienter ou de coordonner l'activité urbanistique» sur un territoire déterminé.

Le plan ne pouvait donc réglementer simplement les travaux publics, mais aurait dû contenir les directives à suivre dans le territoire considéré, notamment par rapport au réseau des principales voies de communication et à la détermination générale des zones (zones de travail et de production, zones résidentielles, zones d'éducation, de repos, de délassement, des services généraux et collectifs.) On définit alors trois finalités fondamentales:

- coordonner l'activité planificatrice des organismes locaux et centraux sur le territoire, afin d'éliminer les contrastes possibles et de résoudre les interférences ou superpositions éventuelles;
- orienter la planification locale par des propositions de caractère général dont l'observance aurait été facultative;
- fixer enfin certaines directives obligatoires pour la planification à réaliser par les organismes locaux et centraux sur le territoire.

Il s'agissait donc de mettre en train la planification physique du territoire, c'est-à-dire une programmation coordonnée de son développement urbanistique et de sa réorganisation.

C'est avec cette orientation précise que la planification débuta en 1952 en Italie, dans le scepticisme général et au milieu d'immenses difficultés de mise en œuvre.

Au cours des années 1952/53 se constitua dans chaque région un organisme d'étude, pour la formation duquel les pourvoyeurs eurent la plus large liberté d'initiative. Ainsi dans quelques régions le Centre d'études (c'était le nom de cet organisme) eut une étiquette gouvernementale, dans ce sens qu'on n'accorda que peu de poids à la représentation et surtout à la

citoyens privés et à en accepter les directives. Dans d'autres régions (Lombardie, Emilie) les études furent confiées à des comités mixtes de fonctionnaires des divers organismes et de techniciens spécialisés; cette formule connut plus de succès.

Enfin, dans certaines régions (Ligurie) les études furent amorcées avec les maigres subsides du Ministère

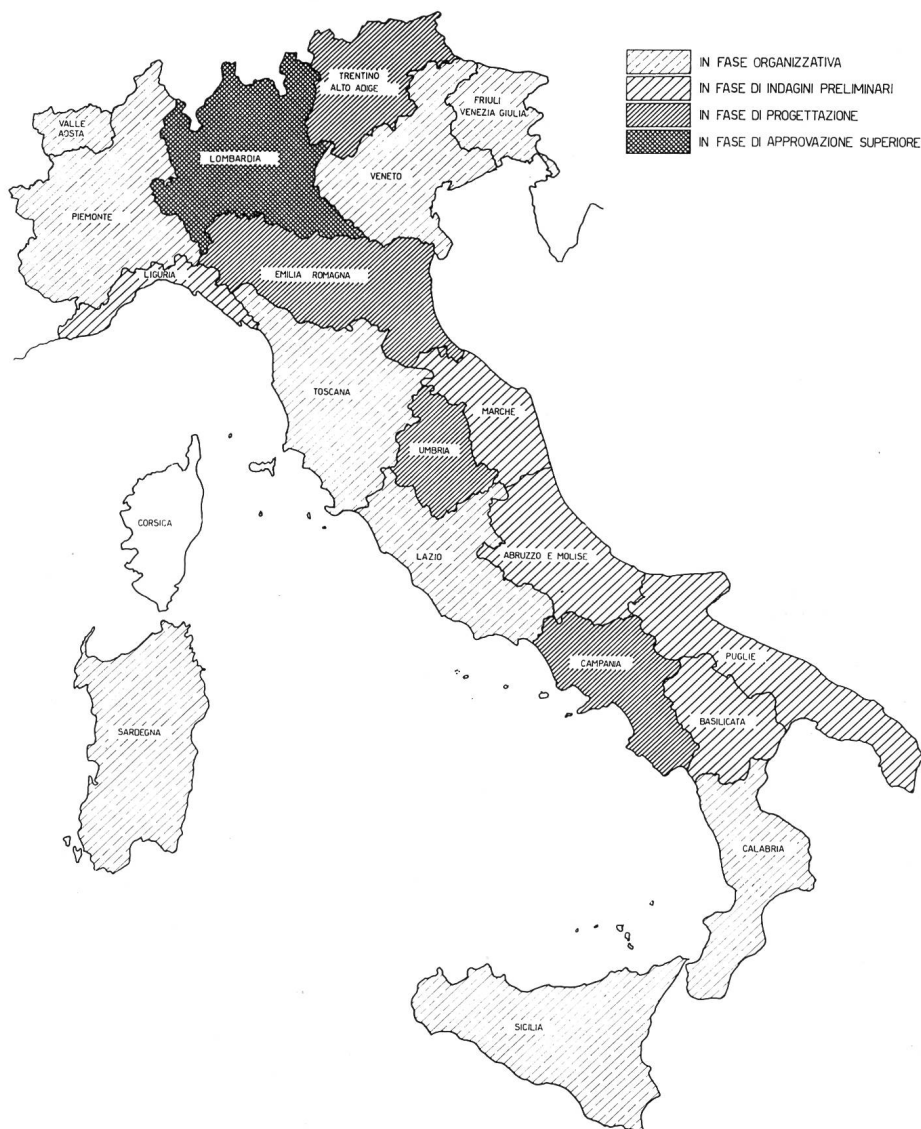


Fig. 1. Situation de l'aménagement national en Italie au début de l'année 1962. (Explication des quatre catégories de signes indiqués ci-dessus, en ordre consécutif: a) en phase d'organisation; b) en phase d'enquêtes préliminaires; c) en phase d'élaboration de projets; d) en phase d'approbation supérieure.)

collaboration des organismes locaux; de ce fait la planification ne réussit pas à prendre le départ à cause de l'hostilité du milieu. Au contraire, dans d'autres régions, comme en Lombardie, on donna une grande importance à la collaboration des organismes locaux et cela contribua à dissiper les incompréhensions initiales et permit de commencer les études.

Sur le plan exécutif, dans certaines régions les études furent confiées ou adjudgées à des techniciens privés (Piémont et Vénétie Julienne); mais là, après un début prometteur, l'activité s'enlisa devant l'aversion des organismes à fournir leurs programmes à des

et ne purent progresser avec succès, tant par l'insuffisance des fonds que par les difficultés d'ordre bureaucratique qui firent obstacle à leur utilisation diligente, rapide et pratique. Dans d'autres régions (Lombardie) les organismes locaux furent même intéressés financièrement à l'œuvre de planification: on obtenait ainsi des fonds dont la disponibilité était plus aisée du fait que leur usage était soustrait au lourd contrôle de la bureaucratie d'Etat.

Vers la fin de 1953 les Centres d'études avaient été constitués dans toutes les régions et, théoriquement, la

planification avait démarré sur tout le territoire national. Entre 1952 et 1954 le Ministère des travaux publics eut soin de publier et de diffuser un livre qui donnait tous éclaircissements sur les buts et les limites de la planification du territoire, suggérait les méthodologies d'étude possibles, et surtout proposait une unification des symboles à adopter pour rendre les divers plans lisibles.

Au cours des études entreprises dans les diverses régions on entrevit bientôt un certain nombre de directives planologiques possibles: soit parce que les régions présentaient et présentent encore des caractéristiques socio-économiques diverses et différents stades ou formes de développement urbanistique, soit parce que les équipes d'étude n'étaient pas homogènes, de sorte qu'on y constatait des différences d'école et de tendance.

On a déjà dit que la loi prévoit une planification physique, basée avant tout sur la coordination des diverses interventions urbanistiques. Une telle planification peut s'obtenir soit à travers l'analyse des problèmes urbanistiques locaux, soit à travers un schéma du développement économique.

Il est en tout cas incontestable que la planification physique a un caractère de généralité par lequel elle aborde aussi la sphère économique-sociale et notamment les aspects économiques au moment de l'élaboration du plan et à celui de son exécution. En substance, même en admettant que la planification physique ou urbanistique doive réussir, soit en régime d'économie libre, soit en celui d'économie planifiée ou simplement guidée, on ne peut méconnaître qu'à la base d'une planification urbanistique, quand celle-ci n'est pas déjà l'instrument des réalisations d'un programme économique, il y a inévitablement une hypothèse de développement et d'arrangement économique; la réalisation d'une planification urbanistique autonome, c'est-à-dire non liée à une programmation économique, apporte nécessairement des modifications dans la structure du système économique, parce qu'elle se base sur une situation de fait qui est toujours une situation «globale» ou bien sur une situation non seulement urbanistique, selon l'acception courante du terme, mais aussi fondamentalement économique et sociale. En résumé, la partie économique-sociale est présente dans toute planification territoriale, qu'elle consiste en une situation de fait ou en une prédisposition de projet. Par contre, le programme économique a obligatoirement son moment de localisation sur le territoire, son moment urbanistique.

Les polémiques sur l'opportunité de la planification et sur ses limites territoriales étant ainsi apaisées, il s'en présenta une nouvelle encore plus vivace: celle du rapport entre la planification urbanistique et la programmation économique.

Certains soutenaient (Lombardie) l'adhésion littérale à l'esprit de la loi, tout en admettant que la planification urbanistique devait nécessairement tenir compte, d'une manière plus sous-entendue qu'explicite, d'une programmation économique au moins sommaire.

D'autres soutenaient au contraire (Campanie) que la planification physique ne pouvait que suivre la programmation économique et en être l'instrument de réalisation sur le territoire, de sorte qu'ils fixaient un rapport concret de dépendance de la première à la seconde, tant sur le plan théorique que sur celui des réalisations pratiques.

On a cité exprès les deux régions les plus représentatives des deux tendances: la Lombardie, une région du nord, économiquement et socialement avancée, en crise d'hyperdéveloppement; la Campanie, une région du sud, économiquement et socialement déprimée, en crise de sous-développement. Ces deux situations de fait différentes justifient déjà en partie les deux courants de pensée divergents et les directives s'y rapportant:

- en Lombardie, toute intervention pouvait représenter une limitation, un obstacle à l'initiative privée très vivante; aucune nécessité donc de programmation économique, mais seulement la nécessité prépondérante d'une réorganisation du milieu, c'est-à-dire physique; pour cela, plan d'orientation, de direction, de suggestion;
- en Campanie, toute intervention devait représenter un stimulant concret à l'initiative privée paresseuse et faible; donc nécessité d'établir un programme de développement économique et de prédisposer, à travers un plan directeur, de prescriptions sur la transformation du milieu et sa dotation infrastructurelle.

En d'autres termes, dans le premier cas la planification physique, se fondant sur la situation économique et sociale de fait du territoire, contient en germe une programmation économique dérivée, orientative, élastique, ne fût-ce que par le fait que l'arrangement du territoire, à travers la prévision d'éventuelles infrastructures nouvelles, détermine de nouveaux développements économiques et stimule le développement en cours sans que pour cela on puisse parler d'économie programmée ou planifiée, car elle est la conséquence d'interventions urbanistiques qui, dans leur ensemble, constituent un des éléments d'une programmation économique.

Dans le second cas, au contraire, la planification physique se base sur un programme économique à réaliser et en devient, en phase d'exécution, un des instruments fondamentaux: en effet, elle précise et coordonne les interventions que le plan économique prévoit pour la modification du milieu physique; elle est donc ancrée au plan économique, dont elle est la conséquence et dans lequel elle se justifie.

Ainsi les rapports entre les deux planifications ne peuvent se poser en termes de contraste, mais plutôt en termes d'intégration ou de collaboration.

Devenue plus aiguë, cette polémique suscita, il y a quelques années, une nouvelle initiative planologique, provenant cette fois du Ministère de l'industrie et du commerce, pour l'étude de plans régionaux de développement économique: cette initiative prévoyait la

formation d'une Commission centrale et de Comités d'étude locaux institués dans chaque région auprès de la Chambre de Commerce du chef-lieu, organismes analogues mais distincts de ceux qui avaient été créés par le Ministère des travaux publics.

A ce moment on eût théoriquement deux séries d'organismes d'étude pour deux diverses planifications parallèles mais autonomes: l'urbanistique et l'économique. En pratique, quelques-uns seulement des premiers fonctionnaient et fonctionnent encore à plein rendement, tandis que les seconds, qui ne sont constitués aujourd'hui encore qu'en peu de régions, n'ont amorcé aucune activité concrète d'étude à part en Sardaigne.

oppositions encore virulentes de couches, de moins en moins larges, de l'opinion publique, d'un autre côté, sur le plan des idées, elle est en train de créer de notables confusions et, sur le plan pratique, elle provoque des retards parce que les régions sous-développées du centre-sud ont ralenti, là où elles l'avaient commencée, la planification urbanistique dans l'attente des conclusions de la planification économique qui en général n'a pas débuté; les régions du nord, qui avaient complété ou sont en train de compléter la planification urbanistique, sont désorientées et perplexes parce qu'elles se rendent compte du fait que la programmation économique peut arriver à ses propres conclusions sur l'arrangement et le développement du terri-

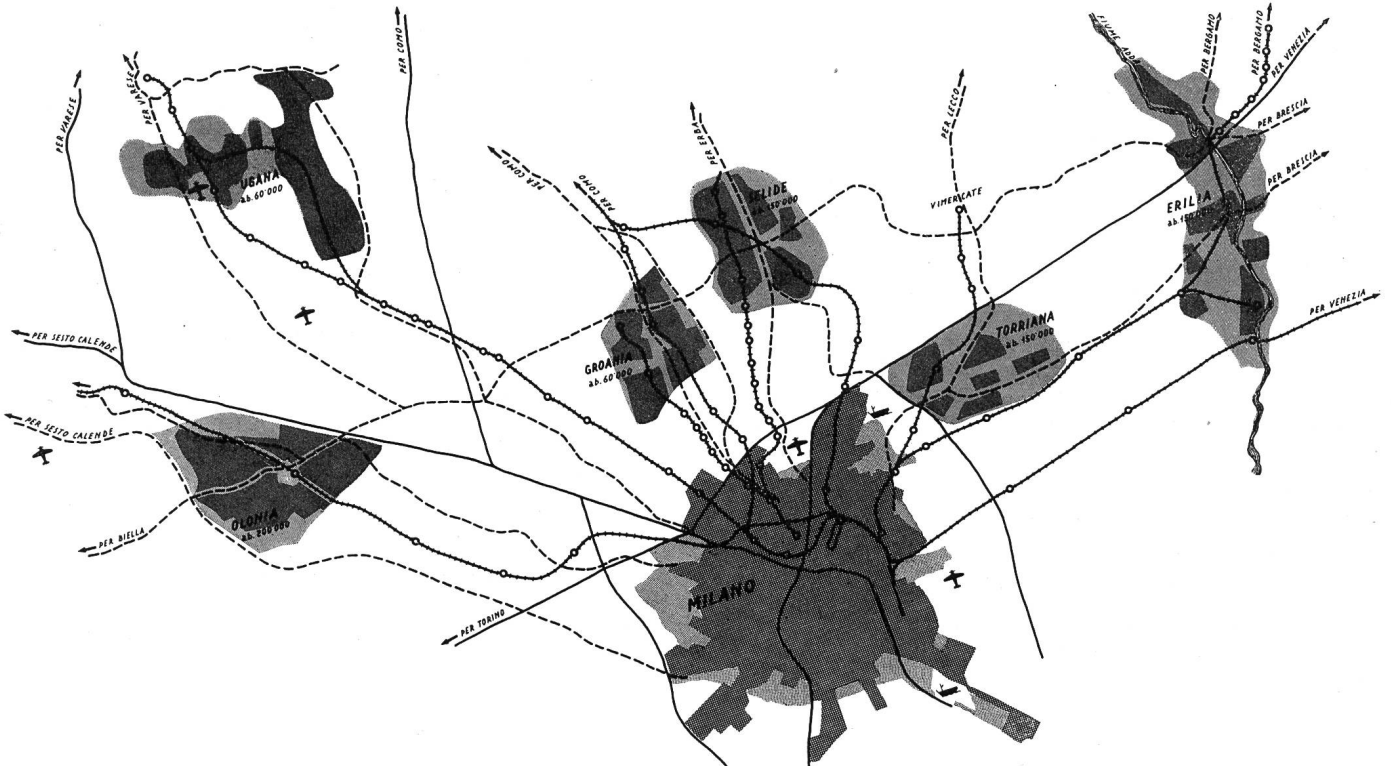


Fig. 2. Regroupement dans le cadre d'un aménagement régional, de la région métropolitaine milanaise: Autoroutes (——); routes ordinaires (----); chemins de fer (+++++); zones portuaires (signe de bateau); zones d'aéroports (signe d'avion).

Au milieu de toutes ces polémiques l'idée de la planification et de la programmation mûrissait et faisait son chemin aussi bien au sein des organismes gouvernementaux ou locaux que dans l'opinion publique: on vit naître des programmes de secteurs (plan vert, plan de l'école, plan des autoroutes, plan des chemins de fer, plan des améliorations rurales, etc.) et des programmes territoriaux (Caisse du Midi, plan national de développement de l'économie et du revenu, institution des aires de développement industriel, etc.) jusqu'au jour récent où le nouveau gouvernement Fanfani adopta la programmation, notamment sur le plan économique, comme instrument de son activité politique.

Avec cela, si d'un côté cette activité programma-

toire, et que cela peut créer des difficultés au moment de l'approbation du plan urbanistique.

Enfin, il existe un certain malaise diffus, causé par l'autonomie non constructive des deux initiatives inspirées par le principe de la concurrence, au moins au niveau des institutions locales; on souhaite de toute part qu'elles soient unifiées ou pour le moins coordonnées.

Pour accroître encore les difficultés exposées, il se profile le risque très possible d'un désaccord de nature professionnelle car les économistes tendent à s'attribuer des tâches de planification physique, tandis que les urbanistes ne veulent pas être ignorés en matière de programmation économique.

En résumé, si on admet que la planification exige une série continue, dans le temps, de fonctions planifiantes, territoriales (nationale, régionale, communale)

ou sectoriales (économique, urbanistique, socio-culturelle) et si son succès consiste avant tout dans l'ampleur et dans l'harmonie du dialogue qu'on peut établir entre les divers organismes qui planifient, ce but ne semble pas encore atteint.

Mais voyons maintenant l'organisation proprement dite.

L'initiative et la conduction des études de planification furent confiées aux pourvoyeurs des œuvres publiques, qui organisèrent les Centres d'études par des directives conseillées mais non imposées, de manière à adapter les initiatives aux situations locales.

Ces Centres d'études, malgré leurs structures diverses, suivent néanmoins tous un même schéma; par exemple, en Lombardie le Centre d'études comprend:

- des organismes directeurs: le Comité directeur régional et les Comités directeurs provinciaux;
- des organismes exécutifs: le Comité exécutif régional et les Offices exécutifs régionaux et provinciaux;
- des organismes consultatifs: les Commissions d'études et de recherches.

Aux *organismes directeurs* appartiennent les décisions relatives aux phases successives de l'élaboration du plan, de son adoption et de sa présentation aux autorités centrales. Le Comité directeur régional est présidé par le pourvoyeur des œuvres publiques; il est composé des représentants des Comités directeurs provinciaux et de la Commune de Milan, des dirigeants des administrations locales, des représentants des organismes directeurs économiques, touristiques, religieux, culturels, etc.

Les Comités directeurs provinciaux (un pour chacune des neuf provinces lombardes et un pour la Commune de Milan) sont présidés par le président du Conseil provincial; ils sont composés de l'ingénieur en chef du Génie civil, des maires des principales communes, des représentants des secteurs économiques et professionnels, des organismes économiques, touristiques, etc.

Les Comités directeurs provinciaux, groupant les représentations locales et les délégués spécialisés dans les diverses matières, constituent une large base de consultation pour l'indication des éléments utiles à la définition des problèmes et pour la formulation des prévisions du plan.

Le Comité exécutif régional comprend quelques dirigeants techniques et administratifs, quelques conseillers techniques et quelques experts délégués par les milieux professionnels (ingénieurs, architectes, urbanistes).

Il appartient au Comité exécutif régional de provoquer les décisions du Comité directeur régional et de les mettre à exécution. Il formule le programme des enquêtes à effectuer, en étudie les résultats, détermine les problèmes de la planification et leur propose des solutions, en s'appuyant pour cela sur les Offices exécutifs centraux et locaux.

L'Office exécutif régional coordonne l'activité des Offices provinciaux dans le rassemblement et la première élaboration des données; il rédige le plan selon les directives du Comité exécutif régional.

Les organismes directifs et exécutifs s'appuient sur les travaux des commissions consultatives qui étudient dans tous les détails les diverses matières faisant l'objet de la planification, c'est-à-dire la situation réelle aussi bien que les problèmes qui en dérivent et les diverses orientations ou solutions possibles. Le Comité exécutif régional devra passer le tout au crible avant de faire son choix pour la détermination du plan. Les matières étudiées sont jusqu'ici: les eaux, l'agriculture, l'industrie, le paysage, les transports, la climatologie, les sources d'énergie, les aspects juridiques; mais d'autres travaux sont déjà au programme pour la démographie, l'économie régionale, etc.

Pour la réalisation pratique on utilise les méthodes d'étude habituelles pour chaque type de planification urbanistique:

- enquête approfondie sur la situation actuelle;
- formulation de problèmes et recherche des solutions,
- détermination des directives et des prévisions,
- rédaction du plan.

Grosso modo, pour réaliser la première phase d'étude on a procédé de deux façons en Italie:

a) *procédé direct* de l'enquête intégrale (Lombardie, Campanie, Vénétie): il requiert des analyses aussi complètes qu'étendues et fait d'ordinaire abstraction des objectifs immédiats, même facilement définissables;

b) *procédé indirect* de l'«enquête spécimen» (Abruzzes, Ombrie, Emilie, Marches): il se contente d'analyses partielles mais vise par contre l'identification immédiate des principaux problèmes sur lesquels se grefferont les études successives et sur la base desquels pourront être préparés ces coupures de plan anticipées qui permettront d'établir au fur et à mesure un programme des interventions les plus urgentes.

Il faut dire en outre que cette classification n'est en pratique pas aussi rigoureuse qu'il pourrait sembler. En Lombardie, par exemple, les recherches ont été conduites par approximations successives, car on s'est aperçu que la détermination d'une donnée assez précise n'est généralement pas nécessaire parce que sa recherche requiert tellement de temps que cette donnée devient inutilisable une fois obtenue, étant très souvent déjà dépassée. En Lombardie on a donc effectué une enquête complète et étendue, mais sommaire et approximative, conduite selon la méthode du questionnaire, qui a permis de disposer en peu de temps d'une notable quantité de données et d'indications grossières mais néanmoins suffisantes pour donner une idée de divers faits et pour établir le degré d'utilité et d'urgence de recherches successives plus exactes, par secteurs ou par zones de territoire. Et cela n'aurait pas exclu la possibilité d'anticiper d'éventuelles coupures de plan dans le cas où elles auraient été nécessaires.

Par contre l'«enquête spécimen» n'aboutit pas toujours à une configuration exacte des faits et peut conduire à des conclusions erronées.

Toutefois il n'est pas possible de prononcer un jugement définitif sur les deux méthodes car, si on possède des plans établis selon la première, aucun des plans entrepris selon la seconde n'est encore arrivé à sa conclusion.

Ce qu'on peut dire c'est que l'approximation successive est possible avec les deux méthodes ainsi que l'adaptation et l'affinement des instruments de recherche selon les cas et les besoins.

Dans la pratique, et là réside la difficulté et l'intérêt de la profession, la recherche des données n'est qu'un des moyens dont se sert l'urbaniste pour acquérir la connaissance profonde du territoire et de ses problèmes; à travers l'acquisition de ces données, mais aussi d'autres informations directes ou indirectes, avec le concours de sa sensibilité affinée et de son intuition, il opère dans son esprit une synthèse qu'aucune formule mathématique ne pourrait lui permettre d'opérer, il mûrit cette connaissance intime, il flaire les problèmes urbanistiques plus qu'il ne les déduit, il invente les solutions plus qu'il ne les calcule. Donc, sous cet

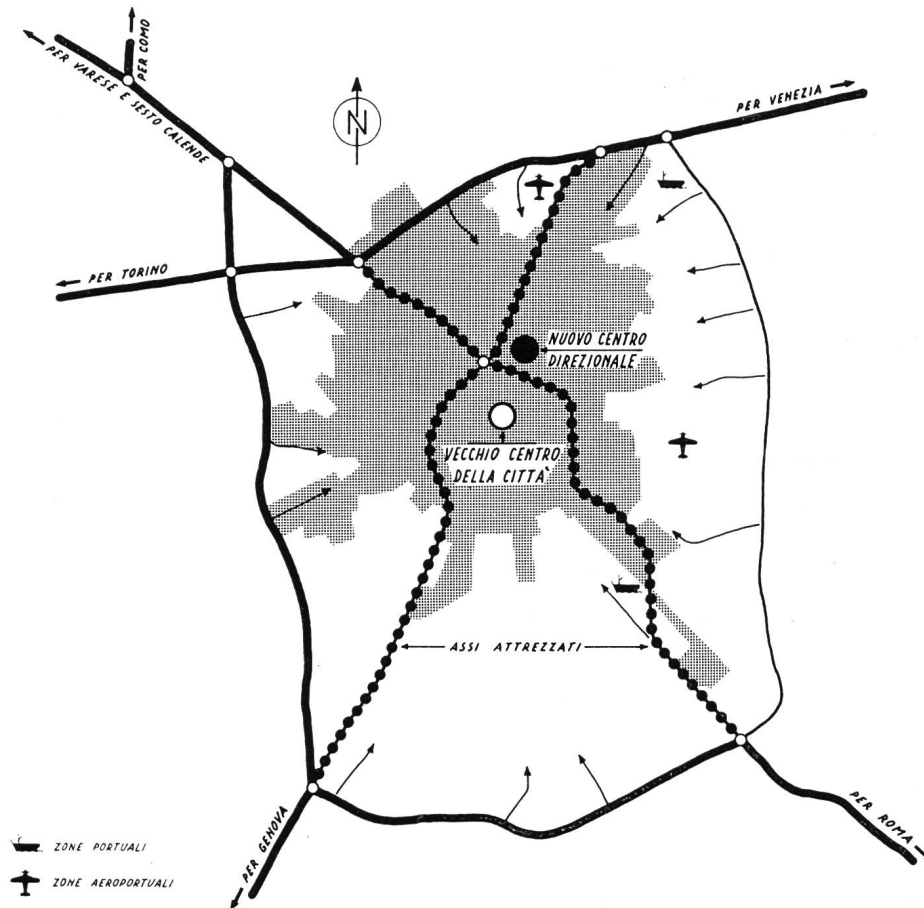


Fig. 3. Le nœud d'autoroutes milanais: Zones portuaires (signe de bateau); zones d'aéroports (signe d'avion).

D'ailleurs les enquêtes sont opportunes ou même nécessaires mais elles ne sont qu'une phase d'importance moyenne dans la planification. Il faut dire que la planification urbanistique n'est pas une science exacte à laquelle peuvent convenir de rigoureuses méthodes mathématiques nécessitant des termes toujours définis avec rigueur. La planification urbanistique, à quelque échelle qu'on la considère, est un fait créatif, d'intuition, peut-être d'art. Il ne suffit pas de disposer de données exactes pour que, en les utilisant au moyen de formules et de procédés connus, il soit possible de remonter aux problèmes et de résoudre ces derniers avec d'autres formules pour avoir les indications d'un

aspect, son œuvre appartient autant à la sphère de l'art qu'à celle de la science, de sorte que son expérience et sa capacité créatrice sont les principales garanties de la bonne formulation du plan.

Cela pour souligner que les méthodes d'enquêtes peuvent être bonnes ou mauvaises, exactes ou approximatives; mais ce qui compte c'est le degré de connaissance générale qu'elles sont en mesure de fournir à l'urbaniste, et le résultat dépend souvent davantage de sa capacité de travail que de l'ampleur ou de l'exactitude des données acquises.

Après cette précision sur les deux méthodes d'enquête (qui ont, elles aussi, provoqué entre techniciens



une polémique pas encore assoupie), on peut voir maintenant quelles enquêtes il faut faire pour l'étude d'un plan territorial.

D'ordinaire on prend en examen une «situation globale». Pour cela il faut connaître essentiellement:

- le milieu physique,
- l'homme et ses activités dans le milieu,
- l'organisation du milieu.

Dans le cas de la Lombardie, par exemple, on a effectué les groupes d'enquêtes qui suivent:

- 1° le territoire: orographie, hydrographie, climatologie, géologie, productivité des terrains, zones agraires, zones boisées, zones irriguées, zones inondables, etc.
- 2° l'humanisation du territoire: unités territoriales spontanées, centres de gravitation principaux et secondaires. (Par «unité territoriale» on entend la fraction du territoire où les agglomérations gravitent pour des raisons administratives, d'organisation sociale ou de travail, sur un ou plusieurs centres de vie situés dans la même fraction territoriale, de sorte qu'il en résulte pour cette fraction un certain degré d'autonomie.)
- 3° la population: densité, indice de concentration, variations, natalité, mortalité, tendances évolutives, etc.
- 4° l'activité: répartition de la population agricole et industrielle; chômage et inoccupation, mouvements pendulaires, activité de construction, etc.
- 5° l'économie et le revenu: sources de revenu, conditions économiques, enquêtes sémiologiques pour la délimitation des zones économiquement faibles (abonnements à la radio et à la télévision, consommation de tabac, consommation d'énergie électrique pour l'usage domestique, indice d'occupation des habitations, impôts de consommation et de famille pro capite, etc.)
- 6° l'organisation sociale: équipement scolaire, sanitaire, d'assistance sociale, sportif, récréatif, touristique, commercial (foires et marchés); état des ouvrages publics (aqueducs, égouts, sources d'énergie, poste, télégraphe et téléphone), etc.
- 7° les circonscriptions administratives.

Ces enquêtes de caractère général furent considérées suffisantes pour composer un tableau d'une approximation satisfaisante de l'objet des études de planification.

On continua donc par une série d'enquêtes destinées à définir les problèmes fondamentaux. Les principales d'entre elles visaient à:

- 1° déterminer les courants du trafic et les mettre en relation avec les artères ou les faisceaux d'artères qui les desservent;
- 2° déterminer les tendances de développement des principaux centres urbains et les tendances de localisation de l'industrie;

3° classer les zones touristiques selon leur importance et donc selon l'intérêt qu'il y a à les protéger ou à les mettre en valeur;

4° établir la vocation industrielle de chacune des communes, classées selon qu'elles seraient:

- à exclusion de toute industrialisation (pour leur paysage, leurs monuments, leurs établissements sanitaires, climatiques, etc.);
- à industrialiser librement; selon le plan local;
- susceptibles de loger des industries nocives, gênantes ou dangereuses.

5° déterminer les principales mesures d'ordre hydraulique à prendre pour améliorer l'état hydrogéologique et sanitaire du territoire.

Les résultats de toutes ces enquêtes furent présentés sous forme de cartes, parfois schématiques, aux échelles du deux-cent-millième ou du cent-millième.

Entre-temps on rassembla une documentation complète, tant sur les programmes d'activité des divers organismes qui opéraient sur le territoire (routes, améliorations de terrain, urbanisations, etc.) que sur les planifications urbanistiques locales (plans régulateurs communaux, intercommunaux, réglementation de la construction, etc.) Ce gros travail de recherches occupa environ trois années.

A ce moment commença la phase la plus délicate de l'élaboration du projet: les urbanistes, connaissant la situation actuelle véritable et ayant formulé, non sans de vives et longues discussions, les divers problèmes, s'attelèrent au projet du plan, d'abord à travers des hypothèses alternatives, puis, choisissant la solution qui leur paraissait la meilleure, ils la traduisirent en esquisses de plan, tout d'abord schématiques puis au fur et à mesure plus détaillées.

Le plan était dessiné au cent-millième, mais les solutions des problèmes plus complexes étaient étudiées à une plus grande échelle (au vingt-cinq-millième), souvent à l'aide de photoplans exécutés exprès pour cet usage.

Le plan fut réalisé avec la participation active des représentants de tous les organismes, qui eurent ainsi l'occasion de discuter ou de faire entendre leur propre opinion sur les propositions du Comité exécutif et de formuler eux-mêmes des contrepropositions. On tint dans ce but des réunions collégiales, hebdomadaires ou bimensuelles, à Milan ou dans les divers chefs-lieux de province.

Au cours de ces débats furent formulées les normes de réalisation du plan; elles furent très controversées, surtout parce que certaines d'entre elles dépassaient la loi d'urbanisme elle-même.

En septembre 1956 la première esquisse d'un plan territorial italien fut présentée au ministre des Travaux publics; ce *plan lombard* comprenait cinq cartes en couleurs à l'échelle du cent-millième, le rapport général et un schéma des normes d'exécution.

Les cartes concernaient: la planimétrie générale, le schéma des organisations hydrauliques, le schéma

de la viabilité principale, le zoning industriel, résidentiel et paysagiste, le zoning agricole et forestier; les trois dernières étaient des extraits de la première, destinées à mieux rendre compte des prévisions.

Le plan fit le tour de toutes les provinces et fut présenté au moyen de conférences aux administrateurs locaux et aux représentants de tous les organismes afin qu'ils puissent formuler leurs observations. Ce n'est qu'à ce moment-là qu'on commença à se rendre compte de la signification d'un plan territorial, de sa nature, de sa structure intime, de ses conséquences juridiques; il est probable qu'auparavant les urbanistes parlaient un langage que les administrateurs comprenaient à leur manière. Ce fut un signe de sagesse pour interrompre les discussions et coaguler en quelque sorte les propositions, fussent-elles empiriques et pas encore mûres, dans les graphiques et dans les normes qui étaient l'objet de ces conférences. En effet ce dialogue direct avec les milieux qualifiés élargit la base démocratique du plan et contribua à effacer des erreurs préconçues, à dissiper les craintes de formes coercitives, à mettre en évidence l'action propulsive et stimulante que le plan pouvait exercer sur l'activité privée.

Le plan suscita partout de vastes polémiques et eut un large écho dans l'opinion publique, reflétée par la presse technique et quotidienne.

Les observations des organismes et des communes, rassemblées et dûment commentées par les Comités directeurs provinciaux, parvinrent au Centre en grand nombre; plus ou moins justifiables quant à l'intérêt général, elles n'étaient néanmoins jamais dénuées de fondement.

Elles concernaient surtout les normes d'exécution, qui révélaient la portée des règlements et semblaient à certains très restrictives.

Comme au commencement ce furent encore les milieux industriels qui protestèrent, car ils craignaient des restrictions à leur liberté d'installation séculaire; mais les communes privées de toute industrie qui se préoccupaient du développement de leur économie locale protestèrent aussi.

De telles appréhensions étaient-elles justifiées? Le plan était-il vraiment dirigiste? La question vaut que nous nous arrêtions un instant pour examiner le plan de plus près.

En matière de zoning:

pour les industries gênantes, nocives ou dangereuses, le plan fixait des zones d'installation obligatoire, choisies en tenant compte des vents, des possibilités d'élimination des résidus solides, liquides et gazeux des fabrications, du respect des habitants voisins, des infrastructures existantes ou projetées;

pour les autres industries, étant donné le principe que le plan communal pouvait prévoir, le cas échéant des zones industrielles d'intérêt local, le plan régional proposait la création d'un petit nombre de larges zones industrielles, à créer en position opportune non seulement du point de vue urbanistique (présence de toutes les conditions urbanistiques) mais aussi du point de

vue économique (présence de main-d'œuvre, dépression économique, mouvements pendulaires, chômage, présence de réserves locales à mettre en valeur);

pour les zones résidentielles, le plan se bornait à indiquer les nouvelles installations qu'il serait opportun de prévoir en relation avec la création de certaines implantations industrielles;

pour les zones à protéger en raison de leur beauté naturelle, le plan distinguait simplement les zones de très haut intérêt et les zones d'intérêt notable; il établissait une protection générale et renvoyait l'établissement d'une réglementation plus précise à une étude ultérieure de plans spéciaux.

pour les zones agricoles le plan distinguait:

- a) les zones de valeur, qui devaient être protégées et organisées grâce à des plans opportuns à étudier par la suite;
- b) les zones susceptibles d'amélioration par des interventions (amélioration des terrains, irrigation, remembrement, assainissement des établissements humains, etc.) dont le programme serait à établir au moment opportun;
- c) les zones non susceptibles d'amélioration, qui étaient laissées à la libre planification locale.

Naturellement le plan signalait les zones boisées existantes et les zones à reboiser en vue de l'arrangement hydro-géologique dont j'ai parlé; il indiquait en outre les parcs existants et ceux à constituer pour porter la dotation régionale à des valeurs acceptables.

Quant aux routes, les prévisions concernaient seulement les artères d'intérêt majeur et négligeaient provisoirement les routes locales et touristiques.

On prévoyait quatre catégories de routes, organisées chacune en réseau; on proposait l'amélioration de certaines routes existantes et la création de nouvelles.

Enfin, il y avait des propositions pour les aménagements des montagnes, pour les installations hydrauliques des fleuves et des lacs, pour l'élimination des zones malsaines ou inondables, pour l'évacuation des eaux de déchet en certaines zones. On envisageait aussi le canal navigable Locarno—Venise et quelques canaux secondaires.

La région milanaise étant la plus chaotique et la plus rapide à se développer, le plan avançait pour elle des propositions plus précises. La ville devrait être entourée d'une ceinture de parcs et son expansion future devrait s'orienter vers la constitution d'une nouvelle section urbaine en direction du nord-est. Autour de Milan, dans l'arc nord-ouest — nord-est, deux groupes de communes en voie de soudure, s'organiseraient en villes satellites pour former des pôles d'attraction secondaire et alléger la pression sur la ville. En outre, pour enrayer la menace de soudure entre les communes de cette zone, le plan établissait des règlements de non-édification ou d'édification très limitée (500 m<sup>3</sup> par ha) dans les secteurs encore libres. Enfin il prévoyait des zones d'usage spécial.

Le projet entier fut réélaboré dans la période de 1956 à 1960: toutes les prévisions furent revues, les normes rediscutées, le plan pratiquement refait et, le

nouveau plan territorial qui est actuellement à l'examen au Ministère des travaux publics et qui sera bientôt approuvé, semble-t-il, fut présenté en avril 1961.

Dans cette nouvelle édition il n'y a que peu de nouveautés substantielles :

- les villes satellites de Milan ont passé au nombre de cinq, dont deux à caractère résidentiel, entièrement nouvelles, situées à trente ou quarante kilomètres à l'est et au nord-ouest;
- on a prévu deux canaux navigables au lieu d'un seul;
- on a introduit des «aires de développement industriel et résidentiel» afin de tenir compte de zones dont il faut pousser le développement mais qui, par leur configuration géographique (étroites vallées alpines ou préalpines), ne se prêtent pas à des prévisions lisibles selon l'échelle adoptée: ces prévisions devront faire l'objet d'une planification ultérieure à une plus petite échelle.

En ce qui concerne les *normes d'exécution du plan*, après une introduction sur l'obligation d'observer les règlements du plan et sur les instruments technico-juridiques de son exécution, quelques articles indiquent les caractéristiques des routes (quant à leur nature et à leur importance), des voies ferrées et des voies navigables, ainsi que les mesures de protection à adopter pour empêcher tout développement de constructions en ruban.

Pour les ensembles urbains les normes précisent que les indications du plan ont une valeur de directive générale et que le zoning détaillé sera déterminé par la planification locale. On prévoit aussi la possibilité d'apporter des modifications aux circonscriptions administratives.

En ce qui concerne les zones industrielles, outre les précisions déjà indiquées, le plan prévoit l'expropriation des aires choisies pour permettre de constituer des ensembles.

Des mesures particulières sont envisagées pour les zones destinées au déassement ainsi que pour les zones de beautés naturelles, afin d'éviter les dommages qui pourraient dériver de travaux routiers, hydrauliques, miniers, hydro-électriques, etc.

Toute édification est interdite dans les zones réservées à des usages particuliers d'intérêt public notable, et destinées à l'expropriation par administrations intéressées.

Pour conclure, il faut éclaircir quelques points essentiels :

1° Quels sont les destinataires du plan territorial? Il semble désormais acquis que ce sont les communes et les organismes publics ou privés qui opèrent dans le territoire planifié. Ce sont eux qui doivent réaliser les prévisions du plan et les transférer, en les détaillant, dans leurs plans urbanistiques locaux ou dans leurs programmes d'interventions par secteur afin qu'ils soient respectés par les privés.

2° Un plan territorial doit-il proposer ou imposer? En d'autres termes, doit-il seulement donner des directives ou doit-il imposer des prescriptions?

La réponse n'est pas facile; si un plan que l'on impose peut être mal vu, en revanche de simples propositions peuvent être d'une utilité bien restreinte. D'ailleurs la différenciation entre suggestions et prescriptions, n'est aisée ni du point de vue graphique, ni du point de vue des normes. Telle possibilité est liée en effet à la nature intrinsèque de chaque prescription et elle est conditionnée par l'échelle graphique du plan.

Par exemple, la délimitation d'une «zone de développement industriel et résidentiel» n'a aussi qu'un caractère d'orientation: en effet, dans les limites territoriales indiquées, il faut prévoir le développement d'installations industrielles et résidentielles dont la localisation ne peut être indiquée à l'échelle du plan ou ne saurait être déterminée au moment actuel; les indications précises sont donc renvoyées à une planification ultérieure, à la même échelle ou à une échelle plus grande, que pourra effectuer le Centre d'études lui-même ou les organismes locaux.

D'une manière analogue, l'indication d'un circuit routier rend sa création obligatoire (le plan urbanistique local devra l'envisager); mais la solution technique n'est que suggérée (le plan local pourra en effet proposer une solution planimétrique différente, sans pour cela déroger au plan territorial). Et on peut en dire autant de la majeure partie des prévisions du plan.

L'article 4 lui-même précise en effet que les indications du plan ne sont imposables, avec certaines limitations, que dans les lignes générales. Pour cela le plan territorial doit être considéré en même temps comme un plan d'interventions directes (d'impulsion et de stimulant) et comme un plan de prescriptions (de destination, de tutelle, de respect).

3° Enfin, un plan territorial est-il un instrument technique, statique ou bien dynamique? A ce sujet il n'y a pas de doute: la planification du territoire est un fait dynamique, c'est-à-dire un fait continu dans le domaine espace-temps.

A part la nécessité de détailler et de perfectionner les prévisions du plan, il faut que l'urbaniste n'oublie jamais qu'il n'est qu'un homme: même s'il est un technicien bien expérimenté, il ne peut pas deviner le futur ou tout prévoir. Il reste dans l'œuvre la plus soignée une marge d'incertitude, même de doute, au sujet des propositions car l'évolution d'un territoire est très complexe. On peut guider, mais pas forcer ou contraindre. D'où la nécessité pour l'urbaniste d'un contrôle continu et systématique des prévisions du plan, d'un effort consciencieux à les adapter (même en les changeant) aux faits imprévisibles ou non prévus.

A dix ans du début de l'œuvre de planification urbanistique territoriale le bilan peut se considérer positif, même si ses perspectives pratiques sont encore futures, puisqu'il n'y a aucun plan opérant.

Dans le cas de la Lombardie, par exemple, l'utilité du plan n'est pas niable. Les administrations communales conforment spontanément et volontiers leurs plans locaux aux directives du plan territorial. Les administrations d'Etat et les organismes territoriaux, dont le scepticisme, les réserves, la défense exaspérée et parfois incompréhensible de leur propre domaine de compétence, s'étaient révélés des obstacles notables, envoient aujourd'hui leurs programmes et sollicitent l'avis du Centre d'études ou leur prise en considération dans le cadre des prévisions du plan. Professionnels et organismes de tout ordre demandent des conseils et des indications pour baser leurs études, de sorte que le Centre d'études est déjà une des sources les plus importantes d'information et un des organismes de consultation les plus autorisés.

Parmi les résultats obtenus, en voici, par exemple, quelques-uns:

- la coordination des programmes provinciaux de viabilité;
- la formulation d'un programme unitaire d'interventions de l'Etat en matière d'œuvres publiques;
- une collaboration agissante entre les divers organismes et les différentes branches de l'Administration publique;
- des directives, même limitées aux grandes lignes, pour l'usage du territoire et pour sa sauvegarde qui n'est pas toujours aisée;
- un guide pour des installations de l'industrie privée plus correctes;
- une forme de contrôle du développement des centres habités.

Certes l'approfondissement ultérieur des études et l'approbation du plan porteront à une conscience urbanistique de jour en jour plus développée, chez tous les responsables de la chose publique dans le cadre régional, ce qui représentera en dernière analyse le véritable début d'une activité planificatrice susceptible de se traduire en réalité opérante et de donner les fruits qu'on attend d'elle.

Pour faire le point sur la planification lombarde et, peut-être, sur toute la planification territoriale en Italie, on peut dire en une phrase: en l'absence de mesures législatives ou réglementaires, le plan, là où il existe, est pour le moment un instrument de coordination spontanée, de compréhension, de formation de l'opinion publique, de propagande en faveur de l'urbanisme et de la planification.

Et de toute manière, dans un pays où le travail de groupe n'a pas de racines profondes dans la tradition, il offre aussi une occasion de l'expérimenter.

A la lumière de cette expérience, le Plan territorial n'apparaît pas, ainsi que certains le voudraient, comme un superplan capable de remplacer les programmes de développement économique ou les programmes techniques de secteur, mais comme un instrument qui rend leur coordination possible et rationalise le passage des uns aux autres, une aide utile à la synchronisation des interventions et à l'élimination des interférences et des contretemps.

Nous gardons l'espoir que la planification urbanistique soit un moyen efficace pour réaliser de nouvelles formes de progrès et de nouveaux instruments de bien-être.

### Landesplanung in Italien

Von G. Colombo, Mailand

Die Landesplanung ist aufgebaut auf einem evolutiven Begriff; in vielen Kreisen herrscht daher immer noch die Meinung, dass sie in eine Planwirtschaft ausmünden könne oder dass sie eine überflüssige Komplizierung des Lebens mit sich bringe.

Im Gegensatz zur italienischen Verfassung basiert die italienische Raumordnung nicht auf einer politisch-administrativen Region, sondern auf geographischen Gegebenheiten, was in der Folge zu verschiedenen Meinungsverschiedenheiten über die Anwendung und Interpretation der Planung Anlass gab. Trotz dieser Schwierigkeiten wurden seit 1952 in den einzelnen Regionen Körperschaften zum Studium der Planungsprobleme geschaffen, die jedoch unter sich grosse Strukturverschiedenheiten aufweisen.

Mitte der 50er Jahre war man sich darüber uneins, in welchem Ausmass Landesplanung und Wirtschaftsprogramm aufeinander abgestimmt werden müssen. In der Lombardei bedeutet jede staatliche Intervention eine Behinderung der Wirtschaft, in Süditalien müsste sie sich im Gegenteil als Ansporn auswirken. Trotz diesen hemmenden Faktoren entwickelte sich die Landesplanung und kam in den verschiedenen Teilplänen, für Grünflächen, Verkehr, Schulhäuser, Meliorationen usw., zum Ausdruck.

Die Planungsstudien werden in einzelnen Regionen nach dem direkten Verfahren durchgeführt, indem man integrale Untersuchungen veranlasste, während in anderen Regionen das indirekte Verfahren, mit partiellen Analysen, bevorzugt wurde.

Dabei wurden das physische Milieu, der Mensch und seine Tätigkeiten innerhalb des Milieus sowie die Organisation des Milieus, in sozialer und administrativer Hinsicht, in Betracht gezogen. Spezifische Untersuchungen orientierten über Verkehrsströme, Entwicklung der Städteagglomerationen und Industriezentren, die Fremdenverkehrszonen, die Eignung jeder Gemeindung zur Industrialisierung sowie den Wasserhaushalt in den einzelnen Gebieten.

Im September 1956 wurde dem Ministerium für öffentliche Arbeiten ein Planungsvorschlag seitens der lombardischen Planungsbehörde unterbreitet.

Das Resultat der bis heute gemachten Erfahrungen kann als positiv beurteilt werden, auch wenn bisher noch keine praktischen Verwirklichungen durchgeführt werden konnten.