

**Prix de thèse sur la Ville 2006
APERAU, CERTU, CFDU, PUCA**

Université de Paris X – Nanterre

Thèse de doctorat en géographie - 2005

Fabrizio MACCAGLIA

Gouverner la ville

Approche géographique de l'action publique à Palerme

Résumé

Cette thèse de doctorat en géographie porte sur la gestion et l'aménagement de la ville de Palerme à l'époque contemporaine. Il s'agit plus précisément de cerner le poids des héritages et des contraintes non seulement dans le jeu institutionnel et l'urbanisme opérationnel, mais également dans les usages et l'imaginaire des acteurs politiques. L'objectif a consisté à aller au-delà des différentes interventions sectorielles qui composent l'action des pouvoirs publics pour reconstituer et questionner une pratique de gouvernement. Deux champs de recherche ont, dans cette perspective, été explorés et articulés. D'une part, la culture politique des autorités municipales : une culture faite de pratiques, d'usages et de représentations, mais aussi de rapports au territoire, aux administrés et au bien commun. D'autre part, les politiques mises en œuvre par ces mêmes autorités et les techniques de gouvernement auxquelles elles ont recours. Ce parti pris débouche sur une approche globale de la ville de Palerme. Celle-ci est appréhendée dans son quotidien comme dans ses grandes évolutions, à l'échelle du territoire que lui dessinent ses limites administratives comme à l'intérieur des autres territoires auxquels elle appartient (territoires métropolitain, régional, méridional, national et européen). L'action des pouvoirs publics est abordée au travers des politiques d'urbanisme mais aussi, plus largement, des services urbains (eau, déchets) et des différentes interventions qui façonnent le territoire. Situé à la croisée de la géographie urbaine, de la géographie politique et de la géographie sociale, ce travail de recherche s'inscrit dans une réflexion théorique et méthodologique plus large en proposant une lecture proprement géographique de l'action publique dans les domaines de l'aménagement et de l'urbanisme.

Territorialiser la problématique de l'action publique

Les disciplines ont cessé de se définir en fonction d'un objet de recherche, la sociologie adoptant la société, l'histoire le temps et la géographie l'espace. Les monopoles thématiques ont été

Prix de thèse sur la Ville 2006 APERAU, CERTU, CFDU, PUCA

démantelés. À l'instar des autres sciences sociales et humaines, la géographie se définit désormais par ses problématiques, ses méthodes d'investigation et la manière dont elle construit ses objets de recherche. Elle tire son identité scientifique du rôle particulier que joue l'espace dans sa réflexion, tout comme l'histoire puise sa spécificité du rapport qu'elle entretient avec le temps passé. Le géographe peut donc en toute légitimité investir le champ de recherche de l'action publique. Dès lors, quelle peut être sa contribution à l'étude de l'action des pouvoirs publics ? Quelle plus-value peut-il procurer à un champ de recherche tenu par la sociologie et les sciences politiques qui, depuis quatre décennies, élabore et éprouve des théories, forge et expérimente des concepts, codifie des pratiques et des méthodes, en un mot construit un savoir ? Il ne peut y avoir de plus-value que si l'approche proposée se démarque de celles existantes par ses méthodes, ses problématiques et ses résultats, c'est-à-dire par son positionnement et sa production scientifiques. Cette exigence n'exclut ni la possibilité de transposer et d'adapter des idées et des procédures d'investigation élaborées par d'autres disciplines, ni le fait de pouvoir tirer profit de leur expérience et de leurs travaux.

C'est à partir du concept de territoire qu'une approche géographique de l'action publique peut être proposée. Ce concept permet de travailler sur trois registres et de les mettre en correspondance. Le territoire s'impose à la fois comme un théâtre, un enjeu et un instrument de l'action publique. C'est un théâtre car l'action publique s'inscrit dans un lieu : elle est géographiquement située. Il est indispensable de prendre en compte cette situation car elle donne aux processus sociaux et politiques leurs spécificités. C'est un enjeu parce le territoire est disputé par des acteurs : il faut donc s'employer à mettre en évidence les acteurs en présence et comprendre leurs stratégies, leurs objectifs et leurs modalités d'inscription dans le territoire. Le décryptage des représentations et des perceptions constitue un élément clef de ce travail. C'est un instrument (d'action), c'est-à-dire un moyen aux mains des acteurs pour réaliser les objectifs qu'ils se sont fixés. Le territoire constitue une ressource dans le jeu électoral sicilien : le territoire est 'échangé' contre de potentiels suffrages *via* des plans d'urbanisme complaisants, des lois d'amnistie immobilière et l'absence d'un réel contrôle des usages du foncier.

L'action publique peut tout d'abord s'étudier à partir de ses "extrémités". Une première démarche consiste à s'intéresser aux effets de l'intervention publique sur les territoires : l'objectif est de cerner puis d'évaluer les transformations d'un territoire ayant été l'objet d'une ou plusieurs intervention(s) publique(s). Si les prémices des transformations sont observables sur une échelle de temps réduite, les processus de décomposition et de recomposition territoriales ne peuvent s'observer, lorsqu'ils se produisent, que sur de longues périodes de référence. Cette première démarche se retrouve fréquemment dans les travaux consacrés aux politiques d'aménagement et de développement des territoires. Elle conduit à s'interroger sur l'efficacité de l'intervention publique menée, autrement dit à procéder à une évaluation : les buts affichés sont confrontés aux résultats obtenus. Le géographe peut également se focaliser sur la phase de conception de l'intervention publique. Son regard se déplace alors de l'aval vers l'amont. Deux pistes de travail peuvent être explorées. Il est tout d'abord

Prix de thèse sur la Ville 2006
APERAU, CERTU, CFDU, PUCA

possible de s'intéresser au décryptage des cartes mentales des décideurs publics. Il s'agit de travailler sur les représentations de l'espace en fonction desquelles ces hommes et ces femmes pensent leurs politiques. La seconde piste invite le chercheur à s'intéresser au statut du territoire dans l'intervention publique et, par là, à la fonction qui lui est assignée. Il s'agit de voir comment les pouvoirs publics construisent l'objet territoire lorsqu'ils prennent en charge un problème de société.

Toute action publique s'inscrit également dans un contexte territorial. Toute action publique doit par conséquent être replacée et encadrée dans la réalité spatiale, sociale et historique où elle prend forme et se déploie. Si nous nous situons dans une perspective géographique, l'objectif du questionnement doit consister à rechercher les déterminants territoriaux de l'action publique. Autrement dit, voir comment et dans quelle mesure le territoire joue dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines. Cette question du contexte territorial peut être travaillée à partir de l'idée de configuration géographique. Cette expression a été préférée à celle d'environnement géographique compte tenu de sa connotation écologique et de l'interprétation ambiguë à laquelle elle peut donner lieu. Par configuration géographique, il faut entendre le rapport de force qui se noue dans un territoire donné entre les pouvoirs publics et leurs administrés pour son utilisation, sa mise en valeur et sa gestion. L'idée de configuration géographique ne désigne pas un cadre (l'englobant et le support d'une politique) mais une relation qui oppose deux parties au moins et dont les pouvoirs publics sont l'une d'entre elles. Les pouvoirs publics sont forcément partie prenante de cette relation car l'enjeu de ce rapport de force est la gestion et l'aménagement du territoire. Cette relation qui met face à face les acteurs du territoire (pouvoirs publics, société civile, habitants) possède une double caractéristique. C'est une relation dynamique parce qu'elle évolue et se transforme. C'est également une relation politique car elle détermine le mode d'organisation du groupe social, son rapport au territoire et son système de valeurs. L'idée de configuration géographique place au cœur du questionnement la relation de pouvoir qui unit gouvernants et gouvernés. Il s'agit donc de saisir ce qui se joue dans cette relation aussi bien au niveau symbolique que matériel et d'observer son évolution dans le temps. Par ailleurs, cette idée de configuration géographique soulève la question de la contrainte dans la construction de l'action publique. Le mot « contrainte » n'a guère bonne presse en géographie à cause de l'utilisation qui en a été faite par le passé. Le mot a en effet été naturalisé, donnant lieu à un usage univoque ainsi qu'à des interprétations parfois abusives : les contraintes naturelles, climatiques ou édaphiques décrites comme des obstacles ont souvent été mises en avant pour rendre compte des difficultés socio-économiques rencontrées par certains territoires. L'intérêt de ce mot réside dans le fait qu'il attire l'attention sur les difficultés auxquelles se heurtent l'action. Il conduit à prendre en compte dans l'analyse du politique les conditions dans lesquelles toute action s'inscrit et, au-delà, il pose le problème des limites de l'action. Il ne faut pas voir la contrainte comme un état immuable et un produit du milieu mais comme un champ de forces territorialement situé, d'intensité variable et soumis aux changements. Appliqué à une politique publique, ce champ de forces tend à en orienter les objectifs, en infléchir le cours, en modifier le contenu voire à peser sur son succès.

**Prix de thèse sur la Ville 2006
APERAU, CERTU, CFDU, PUCA**

L'urbanisation contemporaine de Palerme : une urbanisation "dé-territorialisée"

La première partie de la thèse est construite autour des héritages territoriaux légués par le processus d'urbanisation contemporain. L'idée d'héritage territorial a été appréhendée à la fois sous une forme matérielle (le paysage urbain et les structures du territoire) et une forme immatérielle (les usages et les représentations du territoire).

L'urbanisation contemporaine de Palerme est qualifiée de "dé-territorialisée" dans la mesure où elle a été pensée et conduite en rupture complète avec le territoire, autrement dit avec l'histoire et la géographie du lieu. Elle a consisté en un mouvement d'expansion continu et désordonné qui, en l'espace de trois décennies, a abouti à une saturation complète de la Conque d'Or : plus de 80% du territoire sont aujourd'hui urbanisés. La spéculation et la pratique de l'habitat illégal ont été les deux moteurs des transformations urbaines à partir des années 1950. La spéculation foncière et immobilière s'est nourrie de la corruption et de la collusion des responsables politiques et administratifs. La pratique de l'habitat illégal a, quant à elle, prospéré grâce à une large tolérance, voire à une acceptation tacite sous couvert de justifications sociales. La conviction que le recours à l'habitat illégal serait transitoire et s'estomperait de lui-même était largement répandue parmi les dirigeants quelle que soit leur appartenance politique. Or, l'usage s'est maintenu et s'est consolidé notamment à cause du recours régulier aux amnisties immobilières. Son enracinement social et sa diffusion sur l'ensemble du territoire palermitain sont là pour en témoigner. Les diverses amnisties immobilières ont, au fil du temps, régularisé les irrégularités urbanistiques mais n'ont pas su faire disparaître les incohérences du tissu urbain, les dysharmonies des styles architecturaux *fai da te* (fait maison), le sous-équipement et les dysfonctionnements spatiaux. Palerme est donc le produit de son propre fonctionnement et non le résultat d'un aménagement exprimant l'intérêt de la collectivité : nous sommes en présence d'un territoire qui est le résultat d'une juxtaposition d'initiatives individuelles, déconnectées les unes des autres et qui ont pour seul point commun de satisfaire un intérêt particulier. Cette situation pose la question de l'expérience corporelle et mentale de la ville. Quel rapport au territoire cette ville fondée sur l'illégalité induit-elle ? Comment cette ville construite selon une logique intrinsèquement individualiste peut-elle susciter un sentiment d'identification collectif ? Le manque de cohésion de ce territoire se répercute sur la cohésion de la société palermitaine. Un territoire exerce en effet une influence sur l'organisation et la vie de la société qui l'habite au travers de l'imaginaire qui lui est associé sous la forme de représentations et de perceptions, et des modalités d'utilisation qui au fil des ans s'y sont développées.

Le territoire palermitain a été conçu pendant près d'un demi siècle par l'ensemble de la collectivité – pouvoirs publics, classe politique, acteurs économiques, élites intellectuelles et sociales, petites gens – comme un objet à construire. Ce projet a bénéficié d'une forte et large adhésion sociale

Prix de thèse sur la Ville 2006 APERAU, CERTU, CFDU, PUCA

sans laquelle il n'aurait pu aboutir. Cette logique d'urbanisation productiviste et prédatrice a donné naissance à un territoire distendu et fragmenté, fluide et invertébré. Les quartiers se sont juxtaposés mécaniquement les uns aux autres, faisant disparaître en l'espace de quatre décennies un cadre de vie avec son architecture, son paysage et son imaginaire façonné pendant un peu plus de deux siècles. Ce patrimoine a délibérément été détruit. Or, aujourd'hui, ce sont précisément les lambeaux de ce patrimoine que les pouvoirs publics cherchent à promouvoir pour, d'une part, asseoir le développement économique de la ville grâce au tourisme et, d'autre part, redonner une identité au territoire indispensable à la cohésion de la communauté. Rétrospectivement, nous avons le sentiment que du passé il fallait faire table rase comme s'il constituait un obstacle au processus de modernisation (urbanistique, social, économique et culturel). L'édification d'une 'ville moderne' a prévalu sur toute autre considération, notamment en matière d'environnement, de qualité de vie et de vivre ensemble. Il ne faut pas y voir un signe des temps, une fatalité, car au même moment la ville de Bologne s'engageait dans une ambitieuse politique d'urbanisme, associant un projet de conservation du centre historique avec un programme d'expansion urbaine contrôlée. Ce territoire est aujourd'hui confronté à d'importants problèmes de fonctionnement. On note de profonds déséquilibres entre le centre et les périphéries, résultat d'une urbanisation qui n'a pas su faire émerger sur son pourtour une ville autonome et à part entière. La contrepartie de cette situation est un centre-ville délabré et fortement congestionné car il polarise l'essentiel des flux et des activités même les plus ordinaires. La politique urbaine menée à Palerme depuis le début des années 1990 vise avant tout à corriger les conséquences de ce processus d'urbanisation : nous sommes en effet en présence d'une politique urbaine fondamentalement impulsée par le passé dans la mesure où la gestion des héritages territoriaux polarise l'essentiel des énergies et des investissements.

L'étude des interventions engagées pour remodeler le territoire nous a conduit au constat suivant : dès lors qu'une forme est donnée à un territoire, il est difficile de la modifier. Le travail de remodelage de la structure du territoire et de son fonctionnement est une entreprise longue et complexe car elle porte à la fois sur de la matière inerte (la ville qui se donne à voir au travers de ses édifices) et de la matière vivante (les individus qui habitent la ville, la vivent et se la représentent). Il n'est guère possible de rompre du jour au lendemain avec des dynamiques, des situations et des pratiques qui se sont développées et consolidées pendant près d'un demi siècle. L'action politique se heurte à un effet d'inertie territoriale. Le territoire n'est pas une masse plastique dont on peut librement et sans contrainte façonner à volonté la forme et les modalités de fonctionnement. Sa capacité de résistance aux changements ne découle pas d'une propriété intrinsèque mais de la manière dont il a été géré et aménagé. Nous sommes en présence d'un processus dynamique : les énergies accumulées par le territoire palermitain au cours du demi siècle écoulé sont restituées aujourd'hui, de manière directe (l'état dans lequel se trouve le territoire) et indirecte (sous la forme d'usages territoriaux qui se sont institutionnalisés), sous l'effet des interventions engagées pour le transformer.

Prix de thèse sur la Ville 2006 APERAU, CERTU, CFDU, PUCA

Gouverner dans l'urgence : la crise des services urbains

Palerme s'apprête à basculer dans l'ère/aire des réseaux immatériels et mondiaux (téléphonie mobile, télématique, télévision satellitaire) alors qu'elle ne dispose toujours pas de réseaux techniques urbains de qualité de seconde génération : les réseaux d'assainissement des eaux usées, d'adduction et de distribution d'eau potable, de transports publics, d'enlèvement et traitement des déchets sont tous confrontés à des dysfonctionnements générateurs de crise. C'est au travers de deux études de cas, l'une portant sur la gestion de l'eau et l'autre sur celle des déchets, que cette réflexion sur les dysfonctionnements des services urbains est menée.

Les dysfonctionnements des services urbains ne doivent rien à la fatalité mais sont le résultat d'une politique. Ils sont en effet provoqués par une logique d'aménagement exclusivement centrée sur la construction d'infrastructures. Les enjeux de maintenance, de modernisation et d'investissement ont complètement été ignorés. Les notions de coût et de bénéfice ont été évacuées des cahiers des charges. L'idée que le service produit était public, et qu'en cela il se construisait avec et pour les usagers, est passée inaperçue. Il faut aller chercher les explications de cette situation dans l'histoire sociale et politique de l'après-guerre. La relation entre l'État italien et la Sicile a été construite sur le sentiment de culpabilité du premier. Cela a débouché sur une politique de réparation et de compensation qui a pris la forme d'une politique d'équipement territorial (barrages-réservoirs, autoroutes, ouvrages d'art...) et d'une politique industrielle volontariste (*via* notamment la *Cassa per il Mezzogiorno*). Les dirigeants siciliens et nationaux ont, d'un commun accord, recherché dans la construction d'infrastructures des solutions à des problèmes socio-économiques dont les causes ne peuvent se réduire à des effets de sous-équipement. Cette politique de compensation mécanique a en effet minoré les enjeux sociaux et culturels du développement. Cela transparaît par exemple dans l'incapacité des pouvoirs publics palermitains, mais aussi régionaux, à gérer les infrastructures et à leur donner un sens en les faisant fonctionner. Les barrages-réservoirs ont ainsi été construits mais n'ont pas été rendus opérationnels. Cette politique a d'autant plus mal fonctionné qu'elle est venue s'articuler à un système politique local clientéliste dont l'un des principaux leviers est le secteur de la construction.

Nous sommes en présence d'une gestion du territoire en flux tendus entre l'événement et son traitement. L'action publique n'anticipe pas l'événement mais se limite à lui répondre. L'aménagement et la gestion du territoire ne sont pas conçus à partir d'un projet qui lui-même obéit à un travail de prospective, mais en fonction d'une situation immédiate – une crise (suspension de l'approvisionnement en eau, multiplication de décharges publiques non contrôlées) – qu'il faut résoudre. Ainsi s'enchaînent des interventions décidées au coup par coup sans qu'une vision d'ensemble ne les soutienne. Les situations de crise débouchent sur deux formes d'action publique. Des mesures d'urgence sont décrétées pour gérer les effets des crises. Elles s'inscrivent dans le temps court même si certaines mesures sont prorogées pendant des mois voire plusieurs

Prix de thèse sur la Ville 2006 APERAU, CERTU, CFDU, PUCA

années. Ces mesures doivent apporter une réponse en temps réel aux difficultés que les habitants rencontrent comme par exemple assurer un approvisionnement de substitution lorsque l'eau potable vient à manquer. Parallèlement, on voit se mettre en place une action publique opportuniste qui utilise les situations de crise pour introduire des réformes de fond dans un secteur bien particulier (l'eau, les déchets) ou réaliser des (ré)aménagements urbains de grande ampleur. Les situations de crise sont en effet le support d'interventions extraordinaires qui ont pour objectif de faire aboutir des politiques que les pouvoirs publics n'ont pas su ou voulu mettre en œuvre autrement. Si les situations de crise sont dans le premier cas de figure le moteur de l'action publique (elles poussent les pouvoirs publics à intervenir), elles en sont les vecteurs dans le second cas (elles sont utilisées pour agir).

Ce modèle d'action publique fondé sur l'urgence et les interventions extraordinaires a fini par s'institutionnaliser et se généraliser : d'extraordinaire et d'exceptionnelle, l'action dans l'urgence est devenue ordinaire et conventionnelle. Ce modèle est profondément ancré dans la culture et l'histoire de la classe dirigeante sicilienne. Le remettre en cause n'est pas qu'une simple question de volonté politique, mais relève d'un réel travail d'*aggiornamento* car il s'agit de faire disparaître tout un édifice constitué de pratiques, de représentations, de normes et d'outils qui s'est consolidé au fil du temps. Les dirigeants palermitains et siciliens doivent s'extraire d'une culture de l'urgence qui conduit à une sous-évaluation des problèmes et à un comportement attentiste (l'événement est attendu pour agir) et favorise la recherche de solutions miracles au travers d'interventions extraordinaires génératrices de surcoûts et aux réponses parfois inadaptées et/ou mal construites. Il est nécessaire de substituer à cette culture de l'urgence une culture de la prospective, c'est-à-dire une approche qui conduit à anticiper, prévenir ou accompagner les changements territoriaux. Cette approche induit une modification radicale des réflexes politiques. Les changements ne doivent plus être subis mais produits. Il s'agit de penser la rupture et non plus de l'attendre pour l'utiliser. C'est là l'unique moyen pour inscrire le développement et l'aménagement du territoire palermitain dans le long terme.

Les dirigeants palermitains connaissent une profonde crise de légitimité. Ils subissent la disparition du caractère sacré du politique à laquelle, aujourd'hui, tous les acteurs publics sont confrontés. Par ailleurs, la légitimation du politique passe de plus en plus par l'action, autrement dit par des politiques publiques efficaces. Si les dirigeants palermitains ont développé un mode de gouvernement territorial profondément interventionniste, celui-ci s'est révélé à l'usage particulièrement défaillant.

Reconquérir le territoire ou les limites du volontarisme politique

Les pouvoirs publics palermitains sont engagés depuis le début des années 1990 dans une politique de reconquête territoriale qui comporte trois volets principaux. Premièrement, une politique de requalification urbaine dont le centre historique constitue le pivot (volet urbanistique). Deuxièmement, des initiatives visant à reprendre le contrôle d'un espace public dans lequel, au fil des

Prix de thèse sur la Ville 2006 APERAU, CERTU, CFDU, PUCA

années, des usages illégaux se sont développés (volet politique) : ces initiatives visent à restaurer l'autorité de l'État et à établir un nouveau mode de régulation territoriale en redéfinissant les règles censées régir l'utilisation du territoire. Troisièmement, un plan de relance fondé sur le tourisme (volet économique). Ces trois volets ne sont pas déconnectés mais complémentaires et partie intégrante les uns des autres. Le redémarrage de l'économie palermitaine grâce au tourisme ne peut aboutir si le territoire n'est pas rendu attractif aux yeux des touristes et des investisseurs.

La politique de requalification urbaine vise à faire de Palerme une ville « normale », une ville comparable aux autres villes européennes : une ville avec un centre historique à vocation touristique avec ses échoppes de produits artisanaux, ses restaurants et ses cafés autour d'un patrimoine mis en valeur ; une ville avec une marina et un front de mer réhabilité ; une ville qui aligne des boutiques de prêt-à-porter passe-partout, dont on retrouve les enseignes dans toutes les villes européennes ; une ville de culture avec ses festivals et sa scène théâtrale ; une ville à vocation internationale... Cette aspiration à la normalité est légitime pour une ville profondément marquée par la violence mafieuse (240 à 250 homicides par an commis par la mafia étaient dénombrés au milieu des années 1980) et la crise de son modèle économique. Elle fait cependant courir le risque d'une homogénéisation stérilisante à trop vouloir ressembler aux autres villes. Comment préserver la personnalité, la spécificité, l'identité de Palerme, ce trait de caractère qui la différencie des autres villes ? Comment faire pour préserver Palerme de ce processus de nivellement urbanistique qui fait de plus en plus se ressembler nos villes ? Tel est l'enjeu que la politique de requalification urbaine doit aujourd'hui résoudre. Un enjeu similaire se pose également au niveau économique car Palerme cherche à exploiter le même créneau que bon nombre d'autres villes occupent déjà ou cherchent à occuper, en Italie (Naples, Gênes, Bologne) et en Europe méridionale (Lisbonne, Barcelone, Marseille) : le créneau de la ville méditerranéenne réputée pour son patrimoine culturel et son 'art de vivre'. Là encore se pose la question de l'originalité de Palerme. Qu'offre-t-elle de différent comparée à ces autres villes ? De cette originalité dépend son positionnement durable sur la scène touristique méditerranéenne et par là son développement futur. La réussite de cette reconversion économique dépend également de la capacité des pouvoirs publics à rendre attractif le territoire palermitain. La ville possède en effet une image 'disqualifiante' à une époque où les perceptions et les représentations jouent un rôle déterminant dans le comportement des acteurs économiques : elle est davantage connue comme une place criminelle que comme une ville au riche patrimoine architectural et artistique, un haut-lieu du tourisme culturel en Méditerranée. L'organisation de 'grands événements' politiques, scientifiques et artistiques visent à modifier cette image.

L'espace public palermitain est marqué des processus de privatisation sous l'effet d'utilisations et d'appropriations illégales. L'étude des usages irréguliers du territoire se révèle essentielle à la compréhension du fait urbain palermitain car ils contribuent à la construction et au fonctionnement de la ville. Trois usages irréguliers du sol public sont étudiés : la gestion des parcs de stationnement illégaux, le phénomène des décharges clandestines et l'occupation illégale des logements sociaux.

Prix de thèse sur la Ville 2006 APERAU, CERTU, CFDU, PUCA

Ces usages irréguliers dessinent un territoire flottant. Celui-ci se superpose à la ville légale au point de constituer une ville parallèle avec ses propres logiques de fonctionnement, tout en se fondant avec elle pour ne former qu'une seule et même ville. Ses contours sont flous et mouvants. Nous sommes en effet en présence d'un territoire qui se recompose sans cesse, parfois même à un rythme quotidien. Rien dans le paysage ne permet d'en cerner les limites. Bien qu'il soit produit par des activités et des pratiques illégales, ce territoire flottant n'est une marge ni au plan spatial ni au plan social. Les lieux qui le composent se rencontrent tout autant en périphérie que dans le centre. Leurs acteurs appartiennent à toutes les couches de la société palermitaine. Nombreux sont les Palermitains qui vivent à cheval dans l'une et l'autre de ces deux villes. Les pouvoirs publics ont contribué, de manière directe et indirecte, délibérée et inconsciente, à l'émergence et au progressif enracinement de ces pratiques. Leur responsabilité s'établit à deux niveaux. Par la manière dont elles ont pensé et réalisé l'aménagement de Palerme, les autorités municipales ont créé les conditions pour que ces usages illégaux du sol public se développent. Les parcs de stationnement clandestins trouvent leur raison d'être dans une dotation insuffisante en parcs de stationnement publics et privés. L'occupation illégale des logements sociaux est alimentée par une offre largement inférieure à la demande. Par ailleurs, ces mêmes autorités ont laissé s'installer ces situations d'illégalité, favorisant de la sorte leur institutionnalisation. Pour une partie de la population, l'illégalité constitue en effet un moyen légitime pour satisfaire un besoin ou développer une activité économique. Deux éléments permettent d'expliquer cette tolérance de la part des pouvoirs publics. Sans doute avaient-ils la conviction que ces pratiques pouvaient constituer des réponses sinon légitimes du moins logiques et pragmatiques aux problèmes urbanistiques qui se posaient. Il faut également mettre en avant des préoccupations électoralistes. La construction de clientèles électorales a structuré (et pollué) le jeu politique palermitain pendant trois longues décennies. Dans ces conditions, la remise en cause de ces usages illégaux du sol public par des interventions énergiques a pu être considérée comme contre-productive. Au-delà de l'impact localisé de ces différentes pratiques, c'est l'ensemble de la politique urbaine qui se trouve fragilisé : comment planifier le développement et l'équipement d'une ville soumise à des processus d'utilisation et d'appropriation illégaux ? Cela pose la question de la gestion d'un territoire dont le contrôle échappe aux pouvoirs publics.

Du fait de la présence de la mafia, Palerme n'est pas une ville comme les autres et ne peut donc se gérer comme les autres villes. La criminalité mafieuse soustrait à l'autorité de l'État de larges portions du territoire palermitain. Si celles-ci fonctionnent selon une logique propre, elles ne sont pas pour autant indépendantes. Nous ne sommes pas dans une situation où une souveraineté se substitue à une autre souveraineté, mais où deux souverainetés coexistent et se font concurrence. La loi commune continue de s'appliquer sur ces portions de territoire contrôlées par la mafia. Les populations qui y vivent sont libres d'aller et venir comme bon leur semble. Pas plus que l'État, la mafia ne s'immisce dans leur intimité, les laissant libres de leurs modes de vie et de leurs convictions politiques ou religieuses. La mafia ne produit pas de services publics. La mafia n'a l'initiative d'aucune politique publique. La mafia n'administre pas ces territoires ni les populations qui les habitent. La

Prix de thèse sur la Ville 2006 APERAU, CERTU, CFDU, PUCA

mafia n'est pas un contre-État et n'a pas vocation à l'être. Elle ne cherche pas à le faire tomber pour le supplanter car elle a besoin de lui pour prospérer. Rappelons que l'interception des flux d'investissements publics provenant de l'Union européenne, de l'État central ou des collectivités territoriales siciliennes, constitue depuis une décennie sa principale source de revenus. L'État demeure donc pour les populations de ces territoires l'interlocuteur de référence. Mais à côté de l'État, il y a la mafia. Celle-ci peut devenir un interlocuteur si elle est sollicitée, trouvant dans cette fonction de médiation sociale un moyen efficace pour se faire accepter et asseoir son pouvoir. La mafia manifeste sa présence dans les territoires où elle est implantée en imposant une règle du jeu parallèle à celle de l'État. L'emprise de la mafia sur de larges portions du territoire palermitain entraîne des répercussions économiques : surcoûts des travaux publics en l'absence d'une concurrence libre et non faussée, capacité d'investissement réduite des acteurs économiques soumis à l'extorsion, manque à gagner au niveau fiscal, climat d'insécurité peu propice aux investissements notamment d'origine étrangère, fragilisation du tissu productif local... La mafia ne pose pas uniquement un problème de nature criminelle. C'est un véritable défi politique qu'elle lance à la société palermitaine et plus globalement italienne en fragilisant l'ensemble de l'édifice social. Elle est, désormais depuis un siècle et demi, un obstacle à l'enracinement de l'État. En levant un impôt et en contestant son monopole de la violence physique, les clans mafieux disqualifient l'Etat dans ses fonctions élémentaires. En créant une allégeance concurrente dans les territoires sous son contrôle, elle alimente une crise culturelle rampante car, face à la culture de l'illégalité qu'elle incarne, l'adhésion à l'Etat, à ses valeurs et à son projet ne constitue pas/plus, pour une partie des Palermitains, une force mobilisatrice. Elle remet en cause sa légitimité en lui opposant sa propre légitimité.

* * * *

L'urbanisation palermitaine ne constitue pas un cas isolé, une anomalie dans le panorama urbain insulaire et péninsulaire. Une observation empirique montre en effet que d'autres villes de Sicile et du *Mezzogiorno* présentent des caractéristiques comparables et sont confrontées à des problématiques identiques en matière d'urbanisation, de développement économique et de cohésion sociale. Naples constitue la meilleure comparaison. Seule varie l'intensité avec laquelle ces problématiques s'expriment selon la taille de la ville, son histoire ou son orientation économique. Aussi est-il envisageable de supposer l'existence d'un modèle urbain sicilien voire d'un modèle urbain méridional dont Palerme est l'archétype. L'idée de modèle urbain ne doit pas s'entendre comme un schéma où les villes sont uniformes dans leurs structures et conditions, homogènes dans leurs profils et identité, autrement dit des villes interchangeables et standardisées. L'idée de modèle urbain est ici utilisée pour souligner l'existence de traits de caractère communs, d'ambiances comparables et d'enjeux partagés au sein de villes qui ont emprunté la même trajectoire dans l'Italie méridionale de l'après-guerre. L'origine de cette trajectoire commune est à rechercher dans les conditions historiques, économiques, sociales et politiques qui font du *Mezzogiorno* une entité à part entière à l'échelle de la

**Prix de thèse sur la Ville 2006
APERAU, CERTU, CFDU, PUCA**

péninsule italienne. Parler de trajectoire urbaine permet d'esquisser avec souplesse et pragmatisme une comparaison entre, d'une part, Palerme et, d'autre part, les autres villes du Sud italien car, si l'idée de trajectoire désigne un mouvement d'ensemble, elle ne nie pas les écarts, les nuances et les différences qui peuvent s'exprimer çà et là. C'est pourquoi ce projet de recherche a été conçu comme une opportunité pour ouvrir des pistes de réflexion sur l'urbanisation sicilienne et méridionale à partir du cas palermitain. Ce n'est donc pas une étude monographique de Palerme que nous avons cherché à élaborer, mais plutôt construire au travers de Palerme un terrain d'expérimentation où sont testées des méthodes, des clefs de lecture et des interprétations pouvant être transposées ailleurs.