

TRANSPORTS ET PATRIMOINE : QUEL DEVELOPPEMENT LOCAL POUR UNE PÉRIPHÉRIE MÉTROPOLITAINE ? LE SITE DE PORTO À FIUMICINO

DOMINIQUE RIVIÈRE

dr@parisgeo.cnrs.fr

UNIVERSITÉ PARIS-DIDEROT, UMR GÉOGRAPHIE-CITÉS

http://dx.doi.org/10.25267/Riparia_sup.2018.i1.09

Située aux bouches du Tibre à 30 km du Capitole, Fiumicino, commune de 79 000 habitants, pose la question de l'articulation entre échelles locale et métropolitaine autour des transports et du patrimoine.

À l'évidence, l'échelle internationale et nationale prime : avec l'aéroport Leonardo da Vinci, le principal *hub* italien - gagné de haute lutte à la fin des années 2000 par Rome sur Milan-, Fiumicino est d'abord une composante d'un territoire métropolitain. Par ailleurs, Rome, « ville mémoire » par excellence (Djament-Tran, 2015), est une ville mondiale au sens où l'entend Cynthia Ghorra-Gobin (2010), c'est-à-dire attractive « en raison de son passé historique, de son patrimoine, la spécificité de son influence culturelle à une époque donnée ou encore de sa capacité à attirer des flux de touristes. La ville mondiale fait dans ce cas référence à des vecteurs de la mondialisation autres que le commandement de l'économie globalisée ». Dans cette logique, les éléments patrimoniaux sont une arme dans la compétition métropolitaine.

Or, et cela implique à la fois le mondial et le local, Fiumicino vit à l'heure d'un projet d'agrandissement de l'aéroport validé en 2012 par l'État (Delpirou, Rivière, 2013). Ce chantier énorme devrait entraîner un doublement de l'infrastructure existante aux dépens d'une zone agricole et naturelle protégée. Il rencontre une opposition en local, ce qui en soi n'a rien d'inhabituel dans un contexte européen où les grands chantiers d'aménagement sont régulièrement l'objet de conflits (Subra, 2008). Comme le relevait Arthur Jobert (1998), « autrefois l'intégration de l'infrastructure au territoire était seconde. Aujourd'hui la perspective est presque inversée et les logiques territoriales sont premières ». Mais dans le cas de Fiumicino, au-delà de l'argumentaire usuellement associé à la contestation d'un grand équipement –bruit, pollution, consommation de sols, partage inégal des retombées fiscales etc.-, un autre enjeu du débat est la valorisation du patrimoine historique local, qui s'avère d'une ampleur inhabituelle pour une commune de banlieue par ailleurs relativement banale - Fiumicino, qui était une circonscription de Rome jusqu'en 1992, est représentative des *borgate* romaines par sa croissance (+56 % depuis 2000) et l'hétérogénéité de son bâti. Mais le *hub* aéroportuaire jouxte voire se superpose en partie à ce qui fut le *hub* portuaire majeur de l'Antiquité (fig. 1) avec les reste du Port de Claude et de Trajan (Porto), dans le prolongement d'Ostie Antique, située quant à elle sur la commune de Rome. Or si Ostie est mise en valeur, Porto se présente à ses rares visiteurs (de l'ordre de 15 000 en 2015) comme un trésor oublié. Niché dans un site paysagé parfaitement entretenu depuis des décennies par la Surintendance, ce jardin présente, par-delà ses richesses historiques, un potentiel évident d'espace public local, ce dans un contexte urbain qui présente un manque évident de lieux d'agrégation sociale et où, ces dernières années, les inquiétudes sur l'usage de l'espace public et sa possible aliénation ont pris le devant de la scène (Erbani, 2013). Comme dans nombre de

grandes villes d'Europe du Sud, cela génère à la fois une forte conflictualité et un vigoureux mouvement associatif : dans le quadrant sud-est de l'aire métropolitaine romaine, divers comités d'habitants – *No Corridoio*, *Fuori Pista*, *Comitato sistema parco archeologico integrato Fiumicino Ostia* etc. – s'intéressent d'une façon ou d'une autre aux questions de transport et de patrimoine.

Comment le contexte métropolitain influence-t-il, et à certains égards inhibe-t-il, à travers ces articulations d'échelles entre local et global, la mise en valeur et l'accessibilité de ce site archéologique ?



Fig. 1. L'aéroport, le projet de port commercial, Porto et le centre de Fiumicino sur une présentation du Comité Fuori Pista (fournie à l'auteure en 2016).

1. Le patrimoine ou « faire territoire » ?

Arrimer le patrimoine universel qu'est Porto, l'aéroport et le territoire local, l'ambition semble bien celle-ci, si l'on prend par exemple l'opération montée récemment par l'Aéroport de Rome (ADR), la Fondation Benetton et la Surintendance : *Navigare il territorio*. Il s'agit selon les mots d'un des responsables d'« *entrare nel territorio circostante, portare un contagio e quindi collegare l'aeroporto con il porto*¹ ». Faire territoire et entrer dans une dynamique de développement local, c'est aussi l'ambition de la municipalité ou encore du *Comité pour le parc archéologique littoral*, au-delà de leurs divergences de vues avec ADR : il s'agit pour ce dernier de renforcer l'acceptabilité sociale de l'aéroport, et de l'agrandissement programmé dans la direction opposée de Porto (Figure 1), alors que pour les acteurs locaux, le développement touristique est vu comme une source de diversification économique. Pour autant le projet peine à démarrer : la valorisation de Porto, restée sous cloche depuis le Jubilé qui avait donné lieu à la réhabilitation de la moitié du site par l'Etat (l'autre restant propriété privée) est passée par phase d'exploration par la Surintendance, une poussée associative en 2011-13, d'accélération entre 2014 et avril

¹ Marco Tamaro, directeur de la Fondation Benetton, sur le site *Navigare il territorio*, 14 avril 2016.

2015 (archéobus, *archéoboat*, reconnaissance scientifique, ouverture aux passagers de l'aéroport) puis à nouveau d'incertitude à partir de mi 2015, pour reprendre récemment : reconnaissance de l'importance du site par le MIBACT- Ministère pour les Biens et les Activités Culturelles et le Tourisme- puis la Région. En 2016, elle prévoit un financement modeste pour l'amélioration de l'accès public du « système Ostia Antica et Fiumicino », qui vaut toutefois comme reconnaissance de la complémentarité des deux sites². Mais on reste loin de la mise à disposition quotidienne du public qui figurait dans la candidature du maire actuel. En somme, on est dans un entre-deux entre reconnaissance patrimoniale et valorisation, situation commune à d'autres sites italiens (Froment 2016). Le même constat d'incertitude domine en ce qui concerne le doublement de l'aéroport : l'Etat tarde à débloquer les fonds. De son côté la municipalité a été élue en opposition à ce projet, non qu'elle soit hostile à la modernisation de l'existant, qui a déjà commencé au demeurant, mais elle demande, pour les vols *low cost*, un aéroport de soutien à Fiumicino qui soit en périphérie régionale. Le Comité de riverains *Fuori Pista* mène quant à lui une guérilla légale contre ADR avec nombre d'interrogations parlementaires et quelques manifestations, mais on est loin des conflits médiatiques du TGV Lyon-Turin ou de Notre-Dame des Landes.

Cette situation renvoie en partie à l'ambiguïté de la place du patrimoine dans les politiques de développement territorial. Il est certes un levier commun des politiques locales en Italie, qui a une expérience ancienne en la matière, avec des précurseurs dès le tournant du XX^e siècle. Ainsi, dans son action en faveur du Sud (lutte contre la malaria, l'analphabétisme etc.) l'ANIMI promouvait déjà diverses découvertes archéologiques et la protection de pratiques artisanales « typiques » (Laino, 2009). Mais c'est dans les dernières décennies qu'il a connu un essor, comme ailleurs un Europe (Djament, id). Dans le cas de Fiumicino, qui a longtemps vécu au rythme des grands projets immobiliers et de l'auto-construction abusive, ce tournant a toutefois été trop tardif – il se dessine à partir des élections municipales de 2013 - pour pouvoir inscrire le site dans la programmation des fonds européens 2014-20 comme l'espérait le *Comité pour le parc archéologique*. Certes tous les acteurs concordent sur le fait que la fin de la bulle immobilière (même si les grands promoteurs restent omniprésents) favorise la recherche de nouvelles formes d'économie. Pour autant, dans cette logique, Porto n'est pas une priorité pour l'équipe municipale en place, qui met l'accent de façon plus globale sur le tourisme balnéaire/de croisière, le potentiel agricole ou encore la pêche.

Au-delà de ces aspects économiques, la valorisation patrimoniale a aussi une composante sociale, dans une commune jeune et vaste (elle s'étire sur 24 km du nord au sud) que tous les acteurs décrivent comme « inachevée³ » face à l'immense voisine romaine. Le récit territorial des acteurs, y compris de bords politiques différents, converge sur « *la certezza che Fiumicino solo nella piena autonomia comunale può mostrare il suo vero volto* »⁴. Pour autant, la perte du statut de territoire romain n'eut rien d'évident (le référendum fondateur de la commune dépassa tout juste 50 % des votes), en outre de quel « vrai visage » s'agit-il ? Il y a une hétérogénéité marquée entre les zones d'Isola Sacra et Maccarese, la première liée à l'aéroport, la seconde aux habitants « d'origine ». Dans cette logique, la valorisation du patrimoine peut répondre à un

² 1,7 millions d'euros, à partager avec l'Appia Antica, Regione Lazio, 2016.

³ En 2015, après un incendie à l'aéroport, le maire Montino a dénoncé l'insuffisance de services de base comme les services de pompiers.

⁴ Plaque ornant la salle du conseil municipal, célébrant la création du Comité promoteur de la fondation de la commune en 1985.

besoin de faire territoire si « par logiques territoriales on entend d'une part l'existence d'un territoire physique (avec ses occupations, ses ressources etc.) mais surtout l'existence d'un territoire vécu socialement, "expérimenté" par ses occupants. » (Jobert, 1998). Toutefois, si l'histoire paysanne reste présente –les *braccianti* qui bonifièrent des anciens marais, les migrants ruraux de l'immédiat après-guerre (collectif, 2000, Avarelo & al., 2004), force est de constater que la ville actuelle est plus complexe avec sa population de banlieusards et un taux important d'immigrés.

Plus qu'à l'identitaire, la valorisation de Porto répond davantage à l'idée, au demeurant plus commune, que la culture est devenue « un produit ou un service comme un autre, que les villes doivent offrir à leurs habitants (...). Les décideurs politiques s'en préoccupent car elle constitue un argument de politique de développement économique et de qualité de la vie » (Lucchini, 1998). La patrimonialisation s'inscrit alors dans une logique d'aménagement des espaces publics et d'amélioration des liens de voisinage (Cremaschi, Eckard, 2011). De fait, l'idée qu'il faut des « points d'agrégation sociale », revient dans le discours associatif comme dans celui des acteurs politiques locaux et de la Surintendance. De façon significative, le public des jeunes est particulièrement visé par les expériences récentes de valorisation de Porto. Deux d'entre elles dépendent de la municipalité, impliquant l'une le lycée (Service projets européens, projet *Europe for citizens*), l'autre la *terza media* (Service Culture, projet *Articolo 9 della Costituzione*), tandis que ADR et la fondation Benetton (*Navigare il territorio*) se concentrent sur l'école primaire (Figure 2). Toutefois, dans l'optique de la construction de lieux de vie, Porto, situé à quelques centaines de mètres du centre-ville, n'est qu'une solution parmi d'autres, dont certaines s'avèrent mieux placées pour une valorisation urbaine, comme le jardin de la villa Guglielmi.



Fig. 2. Le parc de Porto, jeux pour enfants, cliché@DR, 2016.

2. Une dynamique métropolitaine dominée par des enjeux nationaux

Le développement local est parfois défini comme un processus d'agréations volontaires de projets (Dematteis, 1997). Or plus qu'un consensus entre acteurs, Porto donne plutôt l'impression d'une collection de projets distincts, où chaque acteur attend l'autre, comme le résume l'adjointe aux transports, à propos de l'archéobus : « *Il comune si è fermato quando su uno dei 3 siti la Sovrintendenza voleva un'apertura sola a settimana ma non è possibile perché i turisti arrivano tutti i giorni. Poi ci sono stati dei cambiamenti nella Sovrintendenza ma...* »⁵. Cette prudence renvoie à deux aspects contradictoires de la situation de périphérie métropolitaine.

D'un côté, le contexte métropolitain, par nature fragmenté, impose aux décideurs locaux de composer avec un jeu d'acteurs complexe, toujours évolutif. Ainsi, la Région Latium est compétente en matière de transports⁶ et de valorisation du patrimoine et pour les financements européens – elle gère aussi la réserve du littoral –, mais cela pourrait évoluer. Le projet Renzi (refusé en 2016 par référendum) prévoyait que l'État reprenne la définition de son champ de compétence exclusive. La *città metropolitana*, issue elle aussi des projets du gouvernement Renzi est quant à elle difficilement entrée en vigueur⁷. Elle est compétente sur les questions stratégiques et de transport. Or dans le cas de Rome, les 121 communes de périphérie pèsent peu par rapport à la commune-centre (2,8 millions d'hab.), et pour Fiumicino, cela réveille de mauvais souvenirs : lors de sa création, selon l'un des acteurs impliqués⁸, la néo-commune s'était vue attribuer 0,33 % seulement du patrimoine romain... et avait dû transiger ensuite.

D'un autre côté, on a aussi affaire à un jeu d'acteurs drastiquement simple, où l'Etat domine, comme c'est le cas dans bien des capitales. C'est l'acteur principal de la patrimonialisation, avec le MIBACT et ses surintendances, et de l'accessibilité d'échelle nationale : outre l'agrandissement de l'aéroport, sa desserte par la LGV dans le cadre du « corridor adriatique européen » est un serpent de mer du débat public, car là aussi les incertitudes financières ralentissent le projet. Ce niveau étatique est lui-même mouvant : ainsi, les inquiétudes portant sur l'ouverture au privé et le périmètre des surintendances sont sous-jacentes à la mobilisation autour de Porto. Mais la simplicité du jeu d'acteurs vaut aussi pour l'omniprésence de quelques grands acteurs privés : Benetton en particulier est présent dans ADR, d'où son soutien à *Navigare il territorio*, et détient aussi, depuis la fin des années 90, l'immense exploitation agricole de Maccarese, autrefois vitrine de l'Etat (l'IRI), sur laquelle doit se faire l'extension – le comité *Fuori Pista* dénonce le conflit d'intérêt sous-jacent. Tout ceci alimente, auprès des acteurs locaux le sentiment de ne pas avoir la maîtrise du jeu, d'être « contournés ». Au mieux, ils doivent improviser – « *dobbiamo captare certe cose* »⁹ comme le résume l'actuelle maire-adjointe –, au pire cette situation suscite l'attentisme.

L'accessibilité de Porto illustre bien cette idée d'un local dépassé par des intérêts nationaux. Aujourd'hui, l'entrée du site archéologique jouxte la voie rapide qui fait la

⁵ Arcangela Galluzzo, adjointe aux transports et au Budget, Fiumicino. Entretien avec le master ADL de l'Université Paris-Diderot, 5 février 2016. Le Port autonome de Rome, basé Civitavecchia, tient le même discours pour la navigation sur le canal de Fiumicino (entretien avec Emilio Pintavalle, 21 mars 2016).

⁶ Elle semble sur la ligne d'un aéroport de soutien à Fiumicino pour les *low cost* à Viterbe ou Latina.

⁷ Présidée par le maire de Rome, elle est restée un temps en suspens du fait de la mise sous tutelle de Rome.

⁸ Mario Canapino Entretien, 5 juin 2014.

⁹ Anna-Maria Anselmi. Entretien, 25 mars 2016.

jonction entre l'aéroport et les axes allant vers la capitale. Un arrêt de bus et une modeste halte sur le canal de Fiumicino, sont tout ce qui en signale l'entrée – le *Plan des transports publics locaux (PTPL)* adopté en 2016 par la Ville de Fiumicino prévoit aussi une piste cyclable. Pour les automobilistes, ADR propose l'usage de ses propres parkings et de sa navette qui, de l'aéroport, effectue un départ par demi-heure... Cette desserte insuffisante renvoie à la primauté de l'échelle métropolitaine, dominée par le système radial romain. Ceci, dans un contexte général de faiblesse des transports publics (Delpirou, 2009) et de primauté de la route, se traduit par un manque de transversales¹⁰ et de ponts sur le Tibre générant d'imposants embouteillages en local. Or si le *PTPL* de Fiumicino a pour priorité les migrations pendulaires vers Rome, la question de la jonction entre les deux rives du Tibre¹¹ est aussi celle du lien entre les sites d'Ostie et de Porto.

La desserte ferroviaire est tout aussi lacunaire. Initialement, Fiumicino était desservi par une ligne greffée, à la hauteur de Ponte Galleria, sur la ligne sur la ligne Rome-Gênes, construite entre 1876 et 1878, peu après l'accession de Rome au statut de capitale. Cette ligne fut aux origines mêmes de la mise en valeur du territoire. Or paradoxalement, alors que la population croissait, la desserte s'est ensuite détériorée, car le tracé de cette ligne (alors sous-utilisée) a été « capté » par la desserte de l'aéroport à l'occasion de la création de la ligne directe *Leonardo express* qui relie l'aéroport au centre de Rome. Aujourd'hui les autorités locales souhaiteraient la récupérer, au prix semble-t-il de devoir passer par des projets qui semblent énormes à l'échelle du territoire local : ainsi le projet de Port commercial, mis en attente à cause de la crise (Figure 1) pourrait-il, outre le développement espéré du trafic de croisière sur le canal puis le fleuve, permettre un jour le retour d'une gare en centre-ville. La dépendance du territoire local vis-à-vis de l'échelle supra-locale s'impose ici à nouveau de façon évidente... ainsi que la concurrence de Civitavecchia, au nord de Rome, dont le port est en essor et a obtenu le label européen de Réseau Trans-européen (RTE). A l'échelle régionale « les deux portes de Rome sont Fiumicino et Civitavecchia »¹². De ce fait cette même zone du nord du Latium a aussi su contrairement à Fiumicino capter les crédits de la politique de cohésion (POR 2014-20) consacrés au patrimoine (Regione Lazio, 2014).

Conclusion

La problématique territoriale de Porto et de Fiumicino est bien celle d'une périphérie métropolitaine : à l'époque de l'Unité comme aujourd'hui le territoire local est le fruit d'enjeux territoriaux d'échelle nationale. Malgré l'importance intrinsèque de son patrimoine, il reste dans l'ombre de Rome.

Bibliographie et sources

P. AVARELLO, R. D'ERRICO, A. PALAZZO, C. TRAVAGLINI (dir.), « Il quadrante Ostiense tra otto e novecento », *Roma moderna e contemporanea*, vol. XII, 1-2, 2004.

A. BOURDIN, *La question locale*, Paris, 2000.

¹⁰ La résurgence d'un projet de jonction entre l'autoroute de Civitavecchia et le sud du Latium a fait naître le comité de riverains *No corridio*.

¹¹ Un projet de tunnel à la hauteur de l'actuel pont 2 *giugno* est estimé à 35 millions d'euros. Le Comité pour le parc archéologique demande de son côté la réalisation d'une passerelle cyclable qui doublerait le pont de la bretelle SR296 entre Porto et Ostie, dont il estime le coût à quelques centaines de milliers d'euros.

¹² Entretien Région Latium, Service Europe, Cristiano Zagari, 2013.

- COLLECTIF, *Fiumicino tra cielo e mare, una storia da vedere*, Viterbo, 2000 (rééd. 2014).
- M. CREMASCHI, F. ECKARD (dir.), *Changing places, urbanity, citizenship & ideology in new european neighbourhoods*, Amsterdam, 2011.
- COMITATO FUORI PISTA, *Presentazione progetto alternativo Aeroporto di Fiumicino*, document power point, version 2016.
- A. DELPIROU, D. RIVIÈRE, « Roma Capitale : the view from the Tiber delta », *Metropolitics*, 6 November 2013. URL : <http://www.metropolitiques.eu/The-metropolisation-of-Roma.html>.
- A. DELPIROU, *La fin de la ville loin du fer ? Transport et urbanisation dans la Rome contemporaine : les politiques publiques face aux héritages territoriaux*, thèse de doctorat, Université Paris X, 2009
- G. DEMATTEIS, « Représentations spatiales de l'urbanisation européenne », dans A. Bagnasco, P. Le Galès, *Villes en Europe*, Paris, 1997.
- ENAC, ADR, Aeroporto “Leonardo da Vinci” di Fiumicino, Studio di impatto ambientale, Progetto di completamento di Fiumicino Sud, 2011, URL: <http://www.va.minambiente.it/it-IT/Oggetti/Documentazione/536/629>.
- F. ERBANI, *Roma, Il tramonto della città pubblica*, Roma-Bari, 2013.
- G. DJAMENT-TRAN, « Les villes-mémoires mondialisées, entre conflits et nouveau régime patrimonial », *Questions internationales*, no 60 – Mars-avril 2013.
- P. FROMENT, « Lieux culturels et informalité politique à Naples : une approche par les pouvoirs multisitués », *L'Espace Politique* URL : <http://espacepolitique.revues.org/3916>.
- C. GORRHA-GOBAIN, *Dictionnaire critique de la mondialisation*, Paris, 2010.
- A. JOBERT, « L'aménagement en politique », *Politix*, vol. 11, n° 42, 1998, p. 88-92.
- G. LAINO, *Il fuoco nel cuore e il diavolo in corpo. La partecipazione come attivazione sociale*, Milano, 2012.
- F. LUCCHINI, « Les équipements culturels au service de la population des villes », dans *Les Problèmes culturels des grandes villes. Colloque - Paris 8-11 décembre 1997, Cybergeog : European Journal of Geography*, Dossiers, mis en ligne le 02 février 1999, URL : <http://cybergeog.revues.org/1224>.
- Porto di Roma, Fiumicino, Porto in progress, URL : http://www.portidiroma.it/front_progetti/fiumicino.
- Regione Lazio, Azione cardine « Sistemi di valorizzazione del patrimonio culturale in aree di attrazione » : attuazione D.G.R. 385/2015 e D.G.R. 504/2016. Destinazione risorse dei Capitoli G24569 e G24565, EE.FF. 2017 e 2018.
- Regione Lazio, *45 Progetti per il Lazio*, 2014, URL : www.Lazioeuropa.it.
- D. RIVIÈRE, A. DelPirou, C. PERRIN, « La foce del Tevere nella metropolizzazione del territorio romano », dans *CIRILI. City, river, littoral*, <http://cirili.hypotheses.org/1042>.
- Ph. SUBRA, *Géopolitique de l'aménagement du territoire*, Paris, 2008.