Stratégies territoriales et aménagement du territoire

Le cas de l'aire de développement industriel Roma-Latina

Dominique Rivière

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/strates/1449>

DOI : 10.4000/strates.1449

ISSN : 1777-5442

Éditeur

Laboratoire Ladyss

Édition imprimée

Date de publication : 31 décembre 1990

ISSN : 0768-8067

Référence électronique

Dominique Rivière, « Stratégies territoriales et aménagement du territoire », *Strates* [En ligne], 5 | 1990, mis en ligne le 16 mars 2007, consulté le 08 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/strates/1449> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/strates.1449>

Ce document a été généré automatiquement le 8 septembre 2020.

Tous droits réservés

Stratégies territoriales et aménagement du territoire

Le cas de l'aire de développement industriel Roma-Latina¹

Dominique Rivière

- ¹ La plaine pontine a été, dans les années trente, une vitrine de la politique de bonification du régime fasciste, qui s'accompagna de la création de cinq villes pionnières, des portes de Rome (Pomezia, Aprilia) jusqu'aux confins du golfe de Gaete (Latina, Pontinia, Sabaudia). Le sort des anciens Marais Pontins est resté par la suite associé à l'intervention de l'État : englobée dans le Mezzogiorno aidé, cette plaine jusque-là rurale a enregistré, dès le lancement de la politique d'industrialisation du Mezzogiorno en 1957, le plus fort développement industriel de tout le Latium. Caractérisée depuis les années soixante-dix par le développement des emplois tertiaires, elle comptait au dernier recensement 51 000 emplois industriels, et elle participe, grâce à une importante représentation de l'électronique et la chimie-pharmacie (28 et 63 usines sur les 559 établissements recensés par l'IASM en 1986), à l'émergence de la capitale italienne comme *technopole*².
- ² Exemple d'industrialisation ex-nihilo patronnée par la Caisse du Midi, la plaine pontine est aussi, paradoxalement, un exemple d'échec de l'aménagement du territoire. Instituée en *aire de développement* dans le cadre de la politique d'industrialisation du Mezzogiorno, la plaine pontine a été soumise en 1971 à un plan d'aménagement interne, basé sur l'équipement de sept zones industrielles qui s'égrènent sur une centaine de kilomètres à partir de Rome. Seule la zone industrielle la plus méridionale, Mazzocchio, a bénéficié d'équipements importants, mais elle a échoué à attirer les investissements privés. Ceux-ci se concentrent au contraire sur la limite du Mezzogiorno : Pomezia, commune limitrophe de Rome, concentre 36 % des emplois industriels de l'aire.
- ³ Cette zone frontalière permet ainsi d'analyser les rencontres et les décalages entre les stratégies de localisation industrielle et l'aménagement du territoire, et les rapports entre le discours et les réalités de l'intervention publique.

La rencontre de Rome et du Mezzogiorno

- 4 L'industrialisation pontine s'appuie sur un complexe territorial où se combinent différents éléments (carte n° 1) : la proximité de Rome, marché de consommation de près de 3 millions d'habitants, nœud de communications, centre de décision et marché de l'emploi ; la limite du Mezzogiorno, clé des aides publiques ; la disponibilité en terrains plats d'un espace bien relié à la capitale, doté d'importantes réserves hydriques.
- 5 Ce complexe territorial est né en partie de la rencontre, dans le champ de l'aménagement du territoire, du problème de l'industrialisation romaine et de celui du Mezzogiorno. Lors de l'institution de la Caisse du Midi en 1950, dans le contexte de la mise en œuvre de la réforme agraire, la frontière du Mezzogiorno est définie, dans le Latium, à partir de l'ancienne juridiction de Cittaducale, des limites de la province de Frosinone, englobée pour l'essentiel dans le Mezzogiorno historique (l'ancien Royaume des Deux-Siciles) et de celles de la province de Latina, créée lors de la bonification des Marais pontins. En 1955, en référence à la politique de développement agraire patronnée par la Caisse du Midi, le bénéfice des aides publiques est étendu aux zones de la province de Rome insérées dans le consortium de bonification agraire de la plaine pontine. La limite du Mezzogiorno arrive ainsi sur le territoire de Rome, jusqu'à englober les lieux-dits de Castel Romano et Santa Palomba. Or, dès le début des années cinquante, la plaine pontine attire les entreprises industrielles : SIMMENTHAL, une des plus grosses entreprises agroalimentaires italiennes, choisit en 1951 le site d'Aprilia pour alimenter à la fois le marché de consommation romain et napolitain. Dans les mêmes années, la construction de la route nationale 148 désenclave la plaine. Enfin, en 1957, dans le cadre de la loi n° 634, qui lance la politique d'industrialisation du Mezzogiorno, le territoire méridional connaît une dernière modification juridique : les communes concernées par le consortium de bonification des Marais pontins sont englobées en leur totalité dans le Mezzogiorno, pourvu que leur population n'excède pas, à cette date, 10 000 habitants. Ceci, tout en excluant l'essentiel du territoire romain (le Mezzogiorno englobe 1 527 hectares sur les 1 507 600 que compte l'énorme commune de Rome), dispose de fait, aux portes de la capitale, d'une vaste aire industrielle potentielle, fournissant une solution partielle aux polémiques suscitées par l'élaboration d'une planification industrielle et urbaine dans la capitale³. La limite du Mezzogiorno devient dès lors la porte d'aides versées par la Caisse du Midi ou les organismes bancaires aux entreprises industrielles : aides à fonds perdu, crédit à taux aidé, auxquels s'ajoutent, à partir de la fin des années soixante, des réductions sur les charges sociales. L'association entre Rome et le Mezzogiorno est officialisée en 1962, avec la reconnaissance, par le Comité des Ministres du Mezzogiorno de l'*Aire de développement industriel Roma-Latina*. Formée sur la base de deux projets, présentés par les administrations locales de la province de Latina et celle de Rome, l'aire de développement appuie ses limites sur celles du Mezzogiorno, et couvre toute la plaine pontine. Cette association de Rome et du Mezzogiorno est immédiatement sanctionnée par un intense développement d'industries de biens intermédiaires et de consommation : la métallurgie de transformation, l'agro-alimentaire, les fabrications de matériaux de construction sont encore aujourd'hui les trois branches les plus représentées avec 43 % des établissements (tableau 1). À côté de petites et moyennes entreprises locales à l'essor précoce, l'aire pontine attire les moyennes et grandes entreprises du Centre-Nord et les investissements étrangers, qui totalisent aujourd'hui une quarantaine d'entreprises⁴.

- 6 Cette industrialisation repose sur la combinaison des aides publiques avec d'autres éléments favorables à l'industrialisation⁵. Ainsi, pour trois PME de l'agro-alimentaire pontin, le facteur essentiel de leur localisation dans la plaine pontine est la proximité des marchés romain et napolitain, auquel s'ajoute l'intense développement agricole qu'a connu la plaine pontine, et l'origine locale des entrepreneurs. Pour autant, les aides directes ne sont pas un élément négligeable dans leur rapport à l'espace : l'une des entreprises, en crise, estime que leur suppression se traduirait par la fermeture de l'établissement. Le rôle des aides se présente de façon opposée pour l'entreprise française de parfumerie ROCHAS qui a implanté à Pomezia, aux portes du marché romain, un établissement de 46 salariés, à fonction à la fois commerciale et productive (il ne s'agit que du dernier stade de la fabrication du produit). Ici, le marché de consommation romain est un marché parmi d'autres, et c'est la possibilité de pouvoir bénéficier à la fois des aides publiques, du marché romain, d'une abondante main-d'œuvre, qui a déterminé le choix de Pomezia. Autre cas de figure, SEMICRON, entreprise du secteur électronique, intégrée à un groupe, s'est implantée en 1973 dans l'aire pontine à la suite d'une étude mondiale prenant en compte une cinquantaine de critères, relevant aussi bien du milieu physique (ensoleillement) que des conditions socio-économiques : coût de construction, coût du travail, proximité avec les universités, aides publiques, etc. L'Italie arrive en tête du classement, à égalité avec l'Autriche et le Japon, mais seule l'Italie du centre-nord intéresse le groupe, car les facilités de communications jouent un rôle discriminant au détriment du Mezzogiorno « profond » : 90 % de la production est exportée. Dans ce cadre, c'est avant tout l'aéroport de Fiumicino qui explique le choix de la région romaine. À cette échelle, la limite nord de l'aire méridionale a joué un rôle fixateur, au bénéfice de Pomezia.
- 7 En fait, il est parfois difficile de différencier ce qui ressort de facteurs locaux et ce qui ressort des facteurs « artificiels » que sont les aides publiques. Pour les entreprises de l'électronique, qu'elles soient privées (MARCONI ITALIANA, SEMICRON, ELMER) ou dépendantes de l'IRI (ANSALDO COMPONENTI), la limite du Mezzogiorno représente la frontière de l'espace des aides à l'installation (crédit à taux aidé, etc.) mais aussi le sésame du marché romain : la localisation de l'établissement dans le Mezzogiorno donne droit à une part réservée du marché de l'administration publique. Rome elle-même attire à la fois par le marché public qu'elle représente et par la présence de l'aéroport de Fiumicino – qui permet, outre l'exportation, les allers-retours des cadres entre Rome et les états-majors du Triangle industriel du Nord, en particulier dans les phases de lancement de l'unité de production. Les aides publiques s'insèrent donc dans des territorialités complexes, évolutives. Face à la perspective de la suppression des aides, certaines grandes entreprises envisagent de délocaliser leurs activités ; pour d'autres, la suppression des aides aura pour conséquence de réduire éventuellement les chances d'agrandissement de l'établissement.
- 8 Cette imbrication étroite entre Rome et le Mezzogiorno se retrouve dans le marché de l'emploi industriel. La plaine pontine a attiré des immigrants en provenance des régions méridionales. Les zones rurales de la plaine et des collines qui l'environnent ont fourni aux entreprises des ouvriers-paysans et des femmes peu qualifiées, au fil de la mécanisation de l'agriculture impulsée par la Caisse du Midi. Pour leur main-d'œuvre qualifiée, les entreprises recrutent essentiellement à Rome, mais l'importance des flux quotidiens de main-d'œuvre qui relie la capitale et l'aire Roma-Latina (Pomezia est la seule commune de l'aire métropolitaine romaine à avoir un solde positif avec la

capitale en ce qui concerne les migrations journalières) est aussi due aux délocalisations d'établissements. En effet, si Rome reste le principal centre industriel du Latium (41,81 % des 274 258 emplois industriels régionaux en 1981), des entreprises romaines ont, de façon sporadique, déménagé dans l'aire pontine leur établissement, et avec lui une partie de leur main-d'œuvre, afin de pouvoir bénéficier des aides publiques. Inversement, si le recrutement de la main-d'œuvre qualifiée dans la plaine pontine posait problème dans les années cinquante et soixante, les centres industriels de Pomezia, Aprilia, Cisterna, Latina, ont dorénavant une tradition industrielle, qui alimente la formation de petites entreprises, rapprochant la plaine pontine du modèle de l'économie périphérique de la « Troisième Italie »⁶.

- 9 Exemple d'industrialisation réussie, appuyée sur la réinterprétation, dans le cadre d'une politique d'industrialisation, de limites territoriales héritées d'une politique d'aménagement agraire, l'aire de développement industriel Roma-Latina repose sur un échafaudage institutionnel complexe, qui va conditionner la genèse et la mise en œuvre du plan d'aménagement interne de l'aire.

L'échec d'un plan d'aménagement intercommunal

- 10 Frontière d'une institution toute puissante dans le Mezzogiorno, la limite nord de l'aire Roma- Latina met également en rapport des collectivités locales au poids démographique, politique, économique, très disparate : en 1967 est formé un consortium industriel réunissant les administrations provinciales et les chambres de commerce de Rome et de Latina, ainsi que les 18 communes sur lesquelles s'étend l'aire. Dans ce consortium, chargé de l'aménagement des infrastructures de production industrielle, la capitale (2 840 259 habitants en 1981) voisine avec des communes rurales, comme Roccaseca dei Volsci (1 136 habitants). De plus, à partir de la régionalisation de 1970, la limite du Mezzogiorno devient l'enjeu d'un conflit larvé entre le pouvoir central et la nouvelle institution régionale : elle partage en deux parties inégalement dotées par l'État le territoire de la région Latium, alors même que l'aménagement du territoire est, en Italie comme en France, un des principaux fondements de la légitimité des Régions. Plutôt qu'un emboîtement hiérarchisé de pouvoirs sur l'espace, la planification pontine, et, à l'intérieur de celle-ci, le discours plus que la réalité des financements, va être l'occasion, pour chacune de ces institutions, d'affirmer sa propre territorialité.
- 11 Comme la plupart des aires de développement méridionales, l'aire Roma-Latina connaît, jusqu'à la fin des années soixante, une industrialisation sans planification. Les difficultés de la planification romaine, les rivalités intercommunales dans le partage des emplois, l'absence même de nécessité de la planification – les entreprises viennent sans qu'il soit besoin d'équiper des zones industrielles – se combinent dans ce laisser-faire. À la fin des années soixante, la partie nord de l'aire (de Rome à Aprilia) compte 60 % des 30 830 emplois existants. Des communes périphériques, comme Priverno, Roccaseca dei Volsci, enregistrent un déclin démographique, tandis que les centres industriels appuyés sur la limite du Mezzogiorno, comme Pomezia ou Aprilia, ont doublé leur population entre 1950 et 1960, renforçant le poids démographique de la capitale.
- 12 Sous l'injonction du Comité des ministres du Mezzogiorno, l'aire Roma-Latina va cependant être dotée en 1971 d'un plan régulateur. Pour se mettre d'accord, les collectivités locales réunies dans le consortium ont eu besoin d'une base de travail pour le moins ambitieuse : 73 000 nouveaux emplois industriels sont prévus à l'horizon 1981.

Ils devront se concentrer dans sept zones industrielles, que les communes de l'aire doivent intégrer à leurs plans régulateurs. La répartition idéale de ces emplois, telle qu'elle s'exprime dans le plan approuvé par le Comité des Ministres pour le Mezzogiorno, est conforme au passage, à l'échelle de la politique méridionale, de la primauté des théories fondées sur la concentration des investissements à celle des théories privilégiant la diffusion du développement. Les zones industrielles du nord de l'aire, Santa Palomba, Castel Romano, Aprilia, qui comptent déjà 5 700 emplois en 1970, ne devront bénéficier que du quart des nouveaux emplois. Tout en reconnaissant à la capitale un rôle moteur dans l'industrialisation, le plan lui accorde peu d'emplois : la zone industrielle de Castel Romano est définie comme un pôle de recherche réservé aux laboratoires plutôt qu'aux établissements industriels ; la zone industrielle de Santa Palomba, afin de décourager l'implantation de grandes industries, est découpée en lots industriels qui ne peuvent dépasser 50 000 m². La zone industrielle de Mazzocchio, située à une centaine de kilomètres de la capitale, et vide d'industrie au moment de la rédaction du plan, est quant à elle affectée d'un énorme potentiel de développement : 24 000 emplois y sont prévus (cf. carte n° 2).

- 13 Le transfert du contrôle des plans d'aménagement à la Région Latium, à la suite de la régionalisation de 1970, accentue ce parti pris de rééquilibrage territorial. Le 11 juillet 1972, la Région gèle le développement de Castel Romano. Elle confirme en 1975 la définition de Mazzocchio comme zone industrielle prioritaire, non seulement pour les investissements publics, mais aussi pour les entreprises qui doivent y être dirigées par le consortium industriel.
- 14 Cette position est, là encore, conforme aux courants théoriques des années soixante et soixante-dix, qui voient s'affirmer le thème du rééquilibrage régional. Elle s'explique aussi par le statut de la Région. Celle-ci est privée de compétence en matière de politique industrielle (ce n'est qu'en décembre 1976 que le décret n° 902 donnera aux Régions un droit de regard sur la politique d'aides aux entreprises menée par la Caisse du Midi) et de politique d'emploi (seule la formation professionnelle est son domaine). Dans ce contexte, l'aménagement du territoire est pour la Région Latium, région frontalière, l'un des rares terrains sur lequel elle puisse s'affirmer vis-à-vis des autres institutions. Ainsi, il est significatif que, lors des débats parlementaires de 1971 à propos de l'intervention méridionale, le Président de la Région Latium, appartenant pourtant à la Démocratie chrétienne, soit le seul représentant des régions méridionales à s'opposer au maintien de la Caisse du Midi : il propose, en alternative, l'institution d'un fonds de développement interrégional. Le Président Mecchelli justifie son opposition à la Caisse du Midi par le fait que *« La décision de maintenir les mécanismes de l'intervention extraordinaire a de graves répercussions pour la Région elle-même : en effet, le Latium est concerné seulement partiellement par l'activité de la Caisse du Midi (...) une telle situation risque d'accentuer le déséquilibre interne à la région »* soit *« la situation actuelle, centrée autour de Rome, dont le développement chaotique et énorme risque de vider de contenu la Région en tant qu'entité autonome »*⁷.
- 15 Le plan Roma-Latina, héritage de l'intervention méridionale, devient ainsi un des symboles de la volonté d'affirmation du pouvoir régional vis-à-vis de l'État, de façon d'autant plus tranchée que la Région n'a qu'une marge de manœuvre limitée vis-à-vis de l'aménagement pontin. La Caisse du Midi reste le distributeur des aides directes aux entreprises : or la localisation d'un établissement en zone industrielle, si elle donne droit à un bonus sur les aides directement versées aux entreprises, n'est pas obligatoire

pour bénéficier de ces aides. La Caisse du Midi est également le financier des zones industrielles, dont la réalisation est allouée au consortium Roma-Latina. Celui-ci est pris en étau entre la Caisse du Midi, à laquelle il est lié financièrement, et la Région dont il dépend sur le plan des orientations territoriales. De plus, ce n'est qu'en 1978 que la loi n° 218 précise que les consortiums de développement industriel sont « *soumis à la vigilance et à la tutelle des régions* ». Ceci ne suffit pas à lever toutes les ambiguïtés du statut des consortiums. La Région Latium considère qu'il existe un lien de subordination directe entre elle et le consortium. Ce dernier, s'il ne dénie pas à la Région son droit de contrôle des orientations territoriales du plan Rome-Latina, défend au contraire son autonomie, en se fondant sur le fait que sa finalité est d'ordre industriel plus que territorial...

- 16 Sur ces prémices, le plan va connaître une difficile mise en œuvre : les années soixante-dix et quatre-vingt sont caractérisées par une désolidarisation progressive des différentes institutions, qui va laisser libre jeu aux stratégies de localisation industrielle.
- 17 L'aire Roma-Latina souffre, dès l'approbation du plan, de la pénurie d'investissements publics et privés. La réussite du plan dépendait de la poursuite de l'industrialisation. Mais, à partir des années soixante-dix, les agrandissements d'établissements préexistant au plan l'emportent sur les nouvelles implantations. De nombreuses fermetures d'usines touchent la plaine pontine : l'entreprise textile FRINE FASHION, implantée à Mazzocchio en 1975, ferme ses portes quelques années plus tard ; le départ de MASSEY-FERGUSON laisse à Aprilia des centaines de chômeurs. Surtout, le plan est mis de côté par son maître d'œuvre : la Caisse du Midi. À partir de 1975, le budget de celle-ci est grevé par la crise économique. Or, le développement du Sud « profond » est désormais la priorité de l'intervention méridionale. Ce compromis entre le principe de l'unicité du Mezzogiorno (qui a pour corollaire la stabilité de ses limites) et celui de la prise en compte des disparités internes de développement s'accompagne dans les faits d'une distorsion entre la politique d'aides directes aux entreprises et la politique d'aménagement d'infrastructures. Bien que les associations industrielles pontines se plaignent, à partir de la seconde moitié des années soixante-dix, de retards, voire de blocages dans l'octroi de crédit aux entreprises, la part du Latium dans les aides directement versées aux entreprises oscille, de 1978 à 1983, entre 10 et 13 % du nombre des aides concédées dans l'ensemble du Mezzogiorno, et entre 14 et 18 % de leur montant. En revanche, entre 1978 et 1983, la part du Latium dans les investissements « industrialisants », soit l'équipement des aires industrielles, oscille entre 0,8 et 11,3 % selon les années – la Sicile ou la Sardaigne concentrent parfois un tiers du budget annuel. De plus, à l'échelle du Latium, l'aire de la Vallée du Sacco, appuyée sur Frosinone et désenclavée par l'autoroute du Soleil, répond mieux que l'aire Roma-Latina aux objectifs de revitalisation de l'intérieur du Mezzogiorno, et elle totalise, en 1983, 123 209 milliards de lires d'investissements dans les équipements industriels – pour 27 488 milliards dans l'aire Roma-Latina.
- 18 Cette distorsion anéantit le plan Roma-Latina. Seule une partie des équipements prévus a été réalisée. La zone industrielle la plus méridionale, Mazzocchio, a bien concentré 83 % des investissements publics au profit de la réalisation d'infrastructures primaires, mais elle n'a pas été désenclavée. Dans ce contexte, les entreprises qui désirent s'implanter dans une autre zone industrielle n'ont guère de difficulté à obtenir une dérogation, en arguant de l'isolement de la zone industrielle pilote. Mazzocchio

n'héberge en 1986 qu'une demi-douzaine d'usines en activité (675 emplois, soit 0,003 % des 24 000 emplois initialement assignés au sud de l'aire !) sur les 85 que comptent les zones industrielles consortiales, tandis que Santa Palomba, qui n'a pourtant bénéficié d'aucun investissement public, compte 15 établissements et 2 583 emplois⁸.

- 19 D'une manière générale, les entreprises s'intéressent peu aux zones industrielles. Pour une PME de biens d'équipements industriels, qui s'est implantée dans la zone industrielle de Latina Scalo, les infrastructures réalisées par le consortium ont joué un rôle vital dans le lancement de l'activité, du fait de la faible capacité financière de l'entreprise. Exemple inverse, la REYNOLDS ALUMINIUM ITALIA a choisi pour implanter un de ses établissements le site de Mazzocchio, parce que sa production de profilés d'aluminium nécessitait un important équipement énergétique et hydrique. Mais, compte tenu de l'orientation de l'industrie pontine sur l'industrie légère, la plupart des entreprises s'accommodent de la faible mise en œuvre des infrastructures industrielles, en aménageant à leurs frais des puits artésiens et des raccords électriques, dont le coût est largement compensé par l'avantage tiré des aides directes et d'une localisation proche de Rorne (carte n° 3).

- 20 Le jeu institutionnel local et régional contribue également à la faillite du plan. Les entreprises accordent d'autant moins d'importance à une localisation en zone industrielle consortiale que les plans régulateurs communaux, qui régissent la localisation des activités, sont peu appliqués. La commune de Pomezia désavoue le plan Roma-Latina, en proposant à l'examen de la Région un projet de plan régulateur communal fondé sur la poursuite du développement industriel. La Région refuse le projet, mais, au fil des procédures complexes que l'examen du plan occasionne, la commune laisse faire des implantations industrielles. La rupture du fragile consensus intercommunal renforce en retour le rôle de la limite du Mezzogiorno dans les stratégies de localisation industrielle. L'« abusivismo » brouille en effet les démarcations entre ce qui relève de l'intervention publique industrielle et agricole : des infrastructures à l'origine conçues pour l'agriculture, comme les canaux d'irrigation, sont fréquemment mises par les entreprises au service de l'industrie.

- 21 Enfin, cinq ans après avoir donné la priorité absolue à Mazzocchio, la Région Latium elle-même est l'artisan de l'implantation d'IBM aux portes de Rome. La multinationale cherche à développer sa représentation près de la capitale, où elle a localisé un Laboratoire de Développement Software, pour y implanter une unité de fabrication d'appareillages électroniques. Elle s'intéresse en particulier au site de Santa Palomba, qui, proche de la capitale, a attiré d'autres industries de pointe comme JOHNSON AND JOHNSON, PROCTER AND GAMBLE... et où elle dispose depuis 1970 d'un petit établissement. Après avoir proposé, sans succès, le site de Mazzocchio, la Région se rallie au projet IBM. Ce revirement s'explique en partie par l'évolution du contexte économique : face aux crises industrielles, la Région privilégie désormais l'enjeu de la sauvegarde de l'emploi sur celui du rééquilibrage territorial interne au Latium. La logique institutionnelle participe aussi à cette mutation de la politique régionale : permettre l'implantation d'IBM dans le nord de l'aire est l'occasion pour la Région d'affirmer sa suprématie vis-à-vis du consortium Roma-Latina. Le programme d'IBM ne nécessite en effet pas moins de 30 hectares dans l'immédiat, 100 au total. Pour faire « entrer » IBM dans le cadre du plan de 1971, la région reprend à son compte une recette éculée de l'intervention méridionale : le lot IBM de 300 000 m² est dans un

premier temps divisé en six lots, conformes au plan. Dans un second temps, une variante territoriale au plan de 1971 régularise la situation.

- 22 Ce revirement spectaculaire de la Région – car il s’agit non d’une dérogation mais d’une refonte partielle du plan, et il s’agit d’IBM – ouvre la voie à une remise en cause plus radicale. En juillet 1987, une Variante Générale au plan de 1971, approuvée par la Région Latium, a amputé de moitié la superficie initialement dévolue à Mazzocchio, et a limité son extension à l’existant, compte tenu du fait que les objectifs initiaux étaient *« excessivement disproportionnés par rapport aux exigences socio-économiques qui ont changé depuis le plan de 1971 (...) et qu’une bonne partie des 11 usines existantes (à Mazzocchio) sont inactives ou en crise »*⁹. En revanche, la Région a aménagé l’interdit qui pesait sur les zones industrielles du nord de l’aire, en permettant l’agrandissement des établissements de Castel Romano.
- 23 À travers cette refonte du plan, l’aménagement pontin accomplit un cycle. L’échec du plan Roma-Latina contribue à fragiliser la légitimité nationale et locale de la limite du Mezzogiorno, transformée en rente de situation pour les entreprises, au moment où celle-ci doit supporter une double menace. La disparition de la Caisse du Midi en 1984 introduit une discontinuité institutionnelle périlleuse pour le maintien de la plaine pontine dans l’aire méridionale. Trois ans plus tard, l’aire pontine, de même que les autres zones frontalières du Mezzogiorno, va faire les frais de la mutation de l’aménagement du territoire impulsée par l’accélération de l’unification européenne. À la suite de l’entrée de la Grèce, du Portugal et de l’Espagne dans la Communauté économique européenne, l’aménagement du territoire devient en effet un thème subordonné à l’ouverture du Grand Marché de 1992. En contrepartie de leur adhésion à la politique industrielle et agricole communautaire, les pays méditerranéens ont obtenu un doublement des fonds structurels destinés aux politiques de développement régional, dont le Mezzogiorno italien est le principal bénéficiaire. En échange, le gouvernement italien a dû accéder, le 5 août 1988, aux nouvelles exigences de la Commission des communautés européennes : désormais, seules les régions souffrant d’un niveau de vie inférieur du quart à la moyenne communautaire pourront bénéficier de politiques d’aides automatiques aux entreprises. Or, l’entrée de la Grèce, du Portugal et de l’Espagne a abaissé de cinq points l’indice moyen de richesse européen. Le Latium, avec les Marches et les Abruzzes, a ainsi franchi un seuil éliminatoire, et à partir de 1991 pour la province de Rome et 1993 pour celle de Latina, les entreprises ne pourront plus bénéficier des aides au développement industriel. La Région Latium, qui s’est associée aux récriminations des collectivités locales et des associations industrielles à l’encontre de cette « statistique communautaire », tire en partie avantage de cette situation : avec la mise en place des Programmes intégrés méditerranéens, elle devient un protagoniste à part entière de l’aménagement du territoire.

Un bilan

- 24 Les plans d’aménagement, les prises de positions régionales forment l’aspect le plus officiel, et ce faisant, peut-être le moins explicite, de l’aménagement pontin : le revirement d’attitude de la Région Latium vis-à-vis de la limite du Mezzogiorno et du plan Roma-Latina illustre l’aspect incantatoire des prises de position officielles, que l’on retrouve dans le désintérêt de la Caisse du Midi pour le plan Roma-Latina. Sous ces prises de position, d’autres logiques entrent en jeu. Ainsi, le laisser-faire des administrations locales vis-à-vis des implantations industrielles est entretenu par l’instabilité politique qui affecte les collectivités locales. Il faudrait ajouter à l’analyse le

rôle des rivalités politiques : les deux principaux centres industriels pontins, Pomezia et Latina, sont des fiefs de la Démocratie chrétienne, tandis que la capitale, de même que la Région Latium, a connu des *giunte* de gauche à la fin des années soixante-dix. Or le clientélisme n'est pas indifférent à l'évolution de l'aménagement pontin : ainsi, les doléances des associations agricoles représentant les propriétaires des terrains de la zone industrielle de Mazzocchio, l'Alleanza Contadini et la Coldiretti, hostiles à l'expropriation de riches terres agricoles, exposées respectivement auprès du Parti communiste italien et de la Démocratie chrétienne¹⁰, ont été accueillies en grande partie dans la Variante régionale de 1987.

- 25 Il reste que la logique des plans et des prises de position officielles mérite d'être interrogée : le débat qui se noue, autour du tracé de la limite du Mezzogiorno et des priorités du plan, entre pouvoir central et régional, contribue, en se combinant avec les stratégies de localisation des entreprises, à la crise de la planification. On peut formuler l'hypothèse que les rencontres et les décalages entre les différentes territorialités institutionnelles, canalisent d'autres pressions, moins officielles, s'exerçant sur l'aménagement du territoire. Dans le cas de l'aire Roma- Latina, le thème du rééquilibrage territorial et celui de la décentralisation institutionnelle, confondus en 1971 dans le contexte de la naissance de la Région, se dissocient à la fin des années soixante-dix, sous l'effet en particulier de la crise industrielle, qui diminue la marge de manœuvre des institutions vis-à-vis des stratégies de localisation des entreprises. Dans les deux cas, la position des acteurs publics vis-à-vis du territoire reste indissociable des rapports institutionnels. L'intervention de la Communauté européenne elle-même ne ramène pas l'aménagement du territoire à une logique « pure » de rééquilibrage territorial. Elle introduit surtout une nouvelle donne géopolitique, dans laquelle l'aménagement reste, comme il l'était auparavant à l'échelle italienne, à la fois l'enjeu, mais aussi l'instrument des rapports entre différents pouvoirs sur le territoire.

NOTES

1. RIVIÈRE Dominique, 1990. *Entre Rome et le Mezzogiorno. L'aménagement, l'emploi, le territoire dans l'aire de développement industriel Roma-Latina*. Thèse de l'Université Paris I, sous la dir. de M. Rochefort, 741 p., 3 vol.

2. Le répertoire des Productions manufacturières de l'IASM (Institut d'assistance au développement du Mezzogiorno) est incomplet : à Pomezia, l'agence communale pour l'emploi estime à environ 300 le nombre d'établissements, tandis que l'IASM en recense 194. De même, le Répertoire recense seulement 49 établissements en zones industrielles, tandis que le consortium industriel Roma-Latina en compte 85, soit 9 898 emplois en 1986. Enfin, le Répertoire ne fournit pas le nombre de salariés par entreprise et établissement, mais seulement leur classe (tableau n° 2). Les données du recensement ISTAT de 1981 ont donc été utilisées pour l'emploi.

3. Sur l'élaboration du Plan régulateur de Rome : SERONDE-BABONAUX A.M., 1980. *De l'Urbs à la ville. Rome, croissance d'une capitale*. Edisud, 518 p.

4. Entre le lancement de la politique d'industrialisation et le milieu des années soixante-dix, près des deux tiers des investissements étrangers se sont concentrés dans le Latium et la Campanie. Voir BIONDI G., COPPOLA P, 1977. *La Basilicata*.

Industrializzazione e Mezzogiorno. Istituto di Geografia Economica dell' Università di Napoli. Quaderni, n° XIV.

Pour l'ensemble des entreprises, entre 1950 et 1977, plus de 80 % des demandes et plus des trois quarts des attributions d'aides aux entreprises ont été partagées par cinq des onze régions concernées par l'intervention méridionale : la Campanie, les Pouilles, les Abruzzes, la Sicile et le Latium, qui compte 10,49 % des demandes et 10,77 % des attributions. CASMEZ. Bilans annuels. Les tableaux figurent à la fin de l'article.

5. L'enquête, effectuée auprès de 22 entreprises en 1986, a porté sur les facteurs de localisation et les stratégies d'embauche des entreprises.

6. BAGNASCO A., 1977. *Tre Italia. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna, Il Mulino, 256 p.

7. *L'intervento straordinario nel quinquennio 1971-1975, la discussione del Senato*. Intervention du Président Mecchelli.

8. Voir. A.-M. SERONDE-BABONAUX, op. cit.

9. Délibération du Conseil régional n° 321, 17/2/87, *Entre Rome et le Mezzogiorno...* vol. 3, p. 613.

10. Le 14 juin 1977, à la suite de troubles suivant l'expropriation des terrains de Mazzocchio, la Coldiretti envoie ainsi un télégramme explicite à deux représentants de la Démocratie chrétienne : « *La Coldiretti demande que le parti de la Démocratie chrétienne, dans lequel notre position (syndicale) se retrouve en tant que position politique, fasse connaître sa propre pensée sur un problème aussi important* ». Voir *Entre Rome et le Mezzogiorno...*, op. cit., vol. 3, p. 603

RÉSUMÉS

L'aire de développement industriel Roma-Latina, appuyée sur la limite nord du Mezzogiorno, a connu une industrialisation précoce. Les rapports entre Rome et le Mezzogiorno ont fait l'objet, en 1971, d'un plan d'aménagement, dont l'échec s'explique par les stratégies de localisation industrielle et les rapports entre les acteurs publics chargés de l'aménagement du territoire.

Territorial strategies of enterprises and regional development : the case of the industrial development area of Roma-Latina (Italy)

The development area of Roma-Latina in Northern Mezzogiorno has experienced an early industrialization. Since 1971, the regional development plan, set up in the area, has been rather unsuccessful, the territorial strategies of enterprises hardly agreeing with those of the diverse planning authorities.

INDEX

Mots-clés : Italie, Développement régional, Stratégie industrielle

Keywords : Mezzogiorno, Italy, Industrial planning, Regional development, Industrial strategy

AUTEUR

DOMINIQUE RIVIÈRE

Maître de conférences à l'Université Paris-Val-de-Marne. Elle travaille sur l'aménagement du territoire et le marché de l'emploi en Italie. Elle a collaboré à l'ouvrage collectif *La CEE méditerranéenne*, sous la direction de A. GAMBLIN et J. BEAUJEU-GARNIER.