

L'échec de l'action publique à Rome, entre rente foncière, question des périphéries et initiatives citoyennes

Hélène Nessi

À l'écart des circuits touristiques, les périphéries de Rome offrent un paysage singulier et une histoire mouvementée. Sujets à la spéculation, ces espaces sont souvent mal reliés et mal équipés ; ils sont aussi investis par des collectifs habitants qui cherchent à pallier un service public affaibli.

Douze fois plus vaste que Paris intra-muros, Rome est la commune la plus étendue d'Europe. Avec près de 129 000 hectares, dont plus de la moitié encore agricole, la capitale italienne se déploie dans un paysage singulier : une mosaïque de noyaux bâtis dispersés au cœur de l'Agro Romano (Insolera 2011). Cette armature verte est pourtant fragilisée par l'urbanisation diffuse qui s'étend depuis les années 1960. Malgré l'existence d'outils stratégiques, en particulier le Plan régulateur général (PRG), l'urbanisation se poursuit de manière largement incontrôlée, en raison d'un phénomène de constructions illégales (*abusivismo*) et de la recherche de valorisation foncière par les grands propriétaires, lorsque leurs tènements deviennent constructibles dans le PRG ou lorsqu'ils parviennent à négocier la constructibilité de terrains initialement non classés. Cette forme d'urbanisation a pour conséquence de créer des périphéries sous-équipées en services essentiels. Dans ce contexte, la fabrique urbaine échappe en grande partie à l'action publique, qui tolère les écarts à la planification. Mais là où la norme échoue à contenir l'étalement, des collectifs d'habitants s'organisent pour compenser l'absence d'équipements, défendre leurs quartiers et préserver les espaces autogérés. Leur rôle interroge : peuvent-ils constituer une alternative durable à la logique spéculative et pallier l'échec de l'action publique dans les périphéries romaines ?

La norme et son impuissance face à la rente foncière, des années 1960 à nos jours

Depuis les années 1960, l'urbanisation de Rome s'est largement développée en marge des règles d'urbanisme. Malgré des plans régulateurs fixant zonages et réglementation, la municipalité, détentrice de peu de foncier, reste dépendante des négociations avec de grands propriétaires privés, limitant sa capacité à orienter la production urbaine (Pasqui 2017). Face à une forte demande de logements après-guerre, et notamment sociaux, qu'elle ne parvient pas à satisfaire, elle tolère l'émergence de quartiers entiers construits illégalement en périphérie, souvent dépourvus d'infrastructures de base, ce qui a généré précarité et insalubrité. C'est le modèle de l'*abusivismo*, construction sans permis, où ces quartiers illégaux sont souvent régularisés a posteriori via des amnisties (1985, 1994, 2003), légitimant ainsi le contournement initial des règles. Dans les années 1990, cette situation impose à l'action publique d'intervenir pour doter ces zones en services essentiels, tâche compliquée par l'étendue du territoire et la nécessité de composer avec les promoteurs privés, souvent au prix de dérogations au PRG. Cette fragilité de l'action publique en matière de planification est renforcée par une décision du Conseil d'État, en 1984, qui limite à cinq ans les servitudes de protection foncière par la

puissance publique, sauf compensation financière aux propriétaires. Préserver un espace agricole est onéreux pour la municipalité, ce qui la dissuade de conserver ses réserves foncières (Nessi 2010 ; Cellamare 2020).

Ainsi, la norme perd sa fonction d'intérêt collectif pour devenir un outil d'ajustement au service d'intérêts privés. Cette dynamique est alimentée par la concentration de la propriété aux mains de quelques grandes familles immobilières, telles que les Toti ou les Caltagirone, influentes dans la périphérie romaine et très actives jusqu'à la fin des années 2000. Des liens présumés entre élus, grands groupes fonciers et institutions publiques, comme les Ferrovie dello Stato, traduisent une capture partielle des instruments de planification au profit d'intérêts privés (Berdini 2008 ; de Lucia et Erban 2016 ; Nessi et Delpirou 2008, 2011). Le plan régulateur devient ainsi un cadre formel facilement contourné.

Le résultat est une ville étalée, fragmentée, où la planification reste largement déclarative. La norme existe, mais elle ne produit pas d'effets contraignants. Le décalage entre l'affichage d'une stratégie territoriale et la réalité des pratiques nourrit la défiance. La production de l'espace reflète, ainsi, les rapports de force autour de la rente urbaine. Dans les recherches récentes sur Rome, cette interdépendance entre pratiques socio-spatiales, intérêts privés et politiques urbaines est souvent analysée à travers la théorie des « régimes urbains » (d'Albergo, Moini et Pizzo 2015 ; Cellamare 2016). Ces recherches identifient comme causes structurelles de la crise romaine le primat de l'économie de rente, la faiblesse des coalitions de gouvernance et les déficits infrastructurels, générant fragmentation urbaine et accroissement de la mobilité (Lelo, Monni et Tomassi 2021). L'échec le plus manifeste réside dans l'incapacité à réguler l'urbanisation et à maintenir l'attractivité de Rome. Bien que les années 2000 aient été marquées par un élan d'optimisme quant à la possibilité de « réparer » ce modèle d'urbanisation avec la mise en place d'un nouveau PRG (Nessi et Delpirou 2011), cette dynamique s'est interrompue dans la décennie suivante avec l'arrivée de la droite au pouvoir, puis l'affaire Mafia Capitale. La mise sous tutelle de la ville en 2015 illustre l'intrusion de l'État dans le gouvernement local (Coppola 2017). Le thème de la « capitale » a presque disparu de l'agenda public, affaibli par une perte de légitimité et de réputation (Caudo 2017). L'État procède parallèlement à la valorisation et à la titrisation du patrimoine public et parapublic (Caudo 2017 ; Artioli 2016 ; Pizzo 2023), renforçant les logiques financières au détriment d'une vision stratégique locale. La dette de Rome Capitale s'accroît, tandis que l'État paraît désormais se désintéresser du rôle stratégique de la ville et que le gouvernement local peine à réactiver les ambitions formulées dans les années 2000.

La question des périphéries

Dans ces mêmes années, Rome a connu une forte dispersion urbaine, alimentée par la spéculation foncière et immobilière et l'expulsion des habitants vers les périphéries sous l'effet de la hausse des valeurs immobilières, sans modernisation équivalente des infrastructures (Lucciarini et Violante 2007). Cette dynamique a évolué avec la bulle immobilière des années 2010, marquée par une flambée des prix, une contraction du marché, puis une réorientation de la production de logements. À partir de 2013, avec l'effondrement des transactions, l'écart de prix entre le centre et les périphéries s'atténue, limitant ainsi l'étalement urbain au profit d'un retour des habitants vers le centre.

La reprise du marché, soutenue par la baisse des taux hypothécaires et des mesures fiscales (abrogation de la TASI en 2016), a ensuite relancé la construction neuve. Toutefois, elle s'est accompagnée d'une forte entrée d'investisseurs institutionnels et internationaux, attirés par les grands projets liés au Jubilé de 2025. Ce contexte a affaibli la domination traditionnelle des

grands promoteurs romains, historiquement liés aux logiques spéculatives et aux accords municipaux.

Demeure néanmoins la question des périphéries, fortement marquées par les carences en services urbains héritées de l'*abusivismo* (Berlinguer et Della Seta 1976 ; Nessi 2024). L'urbanisation informelle, qui concernait près de 800 000 habitants répartis sur environ 11 000 hectares, a engendré des quartiers dispersés, difficiles à équiper en raison de leur vaste étendue territoriale. Les réseaux d'eau, l'assainissement, la collecte des déchets, les transports collectifs et l'éclairage public y demeurent insuffisants (Nessi 2010). Le quotidien est également rendu difficile par la sur-motorisation (Tocci 2017), la congestion du trafic, la ségrégation entre un centre rénové et des périphéries délaissées, insuffisamment dotées d'infrastructures scolaires, culturelles et sportives.

L'affaiblissement progressif de l'action publique n'a pas permis de résorber ces difficultés. Les lois d'amnistie imposent aux municipalités d'équiper ces zones à leurs frais, en échange d'amendes versées par les propriétaires à l'État et à la municipalité dans une moindre proportion (Nessi 2010, 2024 ; Nessi *et al.* 2021). L'ampleur des territoires à desservir, conjuguée à la faiblesse des effectifs et des ressources financières de la municipalité pour porter ces projets, explique la difficulté de la commune à équiper sa périphérie, ainsi que son choix de transférer ses compétences en matière de services urbains à partir des années 1990, puis en aménagement des années 2000 (Nessi 2010, 2024). Dénoncées comme des outils clientélistes pour capter l'électorat populaire résidant dans ces immeubles, notamment sous les gouvernements de Silvio Berlusconi¹, la régularisation a, en contrepartie, renforcé la reconnaissance de ces habitants comme propriétaires légaux. Leur conférant droits et accès aux services publics, et la possibilité de léguer en héritage leur bien.

D'un service public affaibli à un service collectif palliatif : des habitants acteurs et gestionnaires de services urbains

Dans un contexte d'absence de l'action publique, des collectifs d'habitants, associations et coopératives s'organisent pour pallier le manque de services urbains (Nessi *et al.* 2021) et préserver des espaces ouverts (Cellamare 2020 ; Nessi 2024). À titre d'exemple de prise en charge, le CSOA (Centre social occupé autogéré) Torre a empêché, à deux reprises, l'urbanisation de terrains naturels : dans les années 1970, contre un projet autoroutier, puis plus récemment, en 2018, face à une opération immobilière. Le collectif a également participé à la réalisation de la voirie et s'occupe de la gestion des espaces verts publics autour de leurs logements, situés dans une ancienne zone marécageuse. Cette gestion des espaces verts est, depuis 2021², devenue une compétence délivrée officiellement aux habitants qui le souhaitent. De même, la coalition d'associations le long de l'Aniene a obtenu la protection de ce site en parc Natura 2000. Plus récemment, en 2023, l'association Uniti per la Cervelletta, en partenariat avec l'école d'architecture de l'Université Roma Tre, la municipalité et la Surintendance Spéciale de Rome, a développé un projet financé par l'Union européenne dans le cadre de l'appel à projets Caput Mundi³ pour le Jubilé 2025. Ce projet a permis de bloquer une opération immobilière et de financer la restauration d'un *casale*, afin de rouvrir ce centre associatif qui

¹ Berlusconi a mis en place deux amnisties durant ses mandats de 1994 à 1995 et de 2001 à 2006.

² Loi régionale concernant les *cooperative di comunità* n° 1 du 3 mars 2021, article 5 portant sur l'autorisation des coopératives à intervenir légalement dans l'aménagement et l'entretien de l'espace public ou d'un bien immobilier inutilisé.

³ Ce projet bénéficie des fonds européens du PNRR (Plan national de relance et de résilience). À travers la mise en œuvre de 335 projets sur 283 sites archéologiques et culturels, il prévoyait la création de nouveaux parcours touristiques et la relance de petits complexes, souvent fermés ou ouverts seulement occasionnellement, situés entre autres en périphérie, dans le but de faire connaître la Rome païenne et la Rome chrétienne lors du Jubilé de 2025.

abritait une bibliothèque, un espace d'aide aux devoirs et des activités associatives, et de le mettre aux normes et le moderniser grâce à l'ouverture d'une bibliothèque multimédia, d'un auditorium et d'un espace de *coworking*.

Ces conflits d'usage – entre projets immobiliers et usages habitants – donnent lieu à des alliances complexes, souvent temporaires, réorganisant les rapports de force autour de l'appropriation des espaces. Les usagers intègrent ainsi la gouvernance locale en répondant à des appels à projets et construisant des partenariats avec la municipalité. Ces projets freinent ainsi parfois l'urbanisation (Nessi et Robert-Bœuf 2026) et participent à la construction et à l'entretien de certains services et espaces publics.

Toutefois, cette redistribution du pouvoir présente une ambivalence majeure. Valorise-t-elle réellement une citoyenneté active ? Ne traduit-elle pas aussi une substitution de la puissance publique aux habitants en ce qui concerne la gestion de services publics ? En période d'austérité, la gestion et la maintenance de ces espaces ouverts reposent ainsi sur des bénévoles, sans garanties de soutien durable de la part de la municipalité. Ce transfert de responsabilités interroge les limites d'une gouvernance fragmentée où la puissance publique délègue aux citoyens une part croissante de la gestion urbaine, risquant d'accentuer les inégalités (Nessi 2024).

L'échec de la régulation de l'appropriation privée de la rente foncière et la porosité entre acteurs publics et privés ont déplacé une part de la fabrique urbaine vers les périphéries, tout en affaiblissement durablement le service public. Fragilisée sur les plans politique et financier, la municipalité voit ses capacités d'action se réduire, accentuant ainsi les carences plutôt que de les résorber. Dans ce contexte, les habitants développent des pratiques innovantes pour assurer certains services et préserver des espaces communs. Cette fabrique collective, où se mêlent mobilisation citoyenne et action publique, repose sur des formes d'organisations fragiles et temporaires. Les habitants deviennent ainsi à la fois acteurs et gestionnaires. On assiste au passage d'un service public affaibli à un service collectif palliatif, pour le meilleur et pour le pire, exposé aux risques de privatisation, d'exclusion et de clientélisme, conséquences possibles de l'auto-organisation dans un contexte de retrait de la puissance publique.

Bibliographie

- Artioli, F. 2016. « Le aree militari nelle città italiane: patrimonio pubblico e rendita urbana nell'era dall'austerità e della crisi », *La Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy*, n° 1, p. 89-113.
- Berdini, P. 2008. *La città in vendita. Centri storici e mercato senza regole*, Rome : Donzelli.
- Berlinguer, G. et Della Seta, P. 1976. *Borgate di Roma*, Rome : Editori riuniti.
- Caudo, G. 2017. « Roma e il suo governo », *Territorio*, n° 82.
- Cellamare, C. 2016. *Fuori Raccordo. Abitare l'altra Roma*, Rome : Donzelli.
- Cellamare, C. 2020. *Città fai-da-te: tra antagonismo e cittadinanza. Storie di autorganizzazione urbana*, Rome : Donzelli.
- Coppola, A. 2017. *Mafia Capitale. L'inchiesta che ha cambiato Roma*, Milan : Rizzoli.
- D'Albergo, E. Moini, G. et Pizzo, B. 2015. *Il Regime dell'Urbe. Politica, economia e potere a Roma*, Rome : Carocci.
- De Lucia, V. et Erban, F. 2016. *Roma disfatta. Perché la Capitale non è più una città e cosa fare per ridarle una dimensione pubblica*, Rome : Castelvechi.
- Insolera, I. 2011. *Roma moderna. Da Napoleone I al XXI secolo*, Turin : Einaudi.

- Lelo, K., Monni, S. et Tomassi, F. 2021. *Le Sette Rome. la capitale delle disuguaglianze raccontata in 29 mappe*, Rome : Donzelli.
- Lucciarini, S. et Violante, A. 2007. « Trasformazioni socio-economiche e mutamento della città: il caso di Roma », *Argomenti*, n° 19.
- Nessi, H. 2010. « Action publique et étalement urbain à Rome : une lecture par les services en réseau », *Flux*, n° 79-80, p. 69-89. URL : <https://shs.cairn.info/revue-flux1-2010-1-page-69?lang=fr>.
- Nessi, H. 2024. *Dynamiques politiques et sociales dans les territoires périurbains : décryptage des initiatives collectives citoyennes face au retrait de l'État providence à Rome et en Île-de-France*, Habilitation à diriger des recherches, 25 mars 2024 à Lyon 2.
- Nessi, H. et Delpirou, A. 2008. « Quand la négociation entre public et privé fait (et défait) la ville. Le mécanisme de "compensation" à Rome », *Urbanisme*, n° 362, p. 65-68.
- Nessi, H. et Delpirou, A. 2011. « Transfert de droits de construction et aménagement urbain durable. Les effets pervers du mécanisme de "compensation" à Rome », *Études foncières*, n° 151, p. 34-37.
- Nessi, H., Birgi, J., Idt, J. et Pellegrino, M. 2021. « Gouvernance autonome des réseaux à Rome, Semarang (Indonésie) et en Île-de-France : la fragilisation des communs dans le temps long », *Flux*, n° 124-125, p. 109-126. URL : <https://shs.cairn.info/revue-flux-2021-2-page-109?lang=fr>.
- Nessi, H., Robert-Bœuf, C. 2026. « Populations modestes et ville diffuse. Pratiques de subsistance, appropriations et légitimations », in C. Gallez, J. Idt et C. Losavio (dir.), *Au-delà des centres et des périphéries : perspectives internationales décentrées sur la production urbaine*, Paris : Éditions ISTE-Wiley (à paraître).
- Pasqui, G. 2017. *Urbanistica oggi. Piccolo lessico critico*, Rome : Donzelli.
- Pizzo, B. 2023. *Vivere o morire di rendita. La rendita urbana nel XXI secolo*, Rome : Donzelli.
- Tocci, W. 2017. *Roma come se. Alla ricerca del futuro per la capitale*, Rome : Donzelli.

Hélène Nessi est professeure des universités en aménagement de l'espace et urbanisme (Université Paris Nanterre). Ses recherches, menées au sein de l'UMR LAVUE, portent sur les transformations urbaines et sociales des espaces périurbains, les mobilités, les modes d'habiter et les transitions territoriales, et plus récemment, dans son HDR, sur l'organisation collective des habitants de ces territoires pour pallier la dégradation du service public en période d'austérité.

Pour citer cet article :

Hélène Nessi, « L'échec de l'action publique dans les périphéries de Rome. Entre rente foncière et initiatives citoyennes », *Métropolitiques*, 17 septembre 2026.

URL : <https://metropolitiques.eu/L-echec-de-l-action-publique-dans-les-peripheries-de-Rome.html>

DOI : <https://doi.org/10.56698/metropolitiques.2329>