



HAL
open science

La fabrique du récit territorial en Italie, les cas des régions Émilie-Romagne et Latium

Dorian Bernadou

► **To cite this version:**

Dorian Bernadou. La fabrique du récit territorial en Italie, les cas des régions Émilie-Romagne et Latium. Géographie. Université Paris Cité, 2019. Français. NNT : 2019UNIP7006 . tel-02955641

HAL Id: tel-02955641

<https://theses.hal.science/tel-02955641>

Submitted on 2 Oct 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Paris

École doctorale 624 Sciences des Sociétés
UMR 8504 Géographie-Cités

La fabrique du récit territorial en Italie, les cas des Régions Émilie-Romagne et Latium

Par Dorian BERNADOU

Thèse de doctorat de Géographie et Aménagement

Dirigée par Dominique Rivière

Présentée et soutenue publiquement le 08 novembre 2019

Devant un jury composé de :

Géraldine Djament, Maître de conférences – HDR, Université de Strasbourg, Examinatrice
Marie-Vic Ozouf-Marignier, Directrice de Recherche, EHESS, Examinatrice
Dominique Rivière, Professeure, Université de Paris, Directrice
Carlo Salone, Professeur, Politecnico de Turin, Rapporteur
Frédéric Tesson, Professeur, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Rapporteur



A Zoé et Milo, mais également à Julien et Ali.

Remerciements

Cette thèse doit énormément à mon entourage, personnel et scientifique, sans qui je n'aurais jamais eu la force d'aller jusqu'au bout. Un immense merci en particulier :

À Dominique Rivière, pour ses immenses qualités humaines, son encadrement étroit et vigilant, sa disponibilité sans faille, ses relectures mais aussi pour l'opportunité qu'elle m'a offerte de fréquenter l'Ecole Française de Rome.

À Géraldine Djament-Tran, Marie-Vic Ozouf-Marigner, Carlo Salone et Frédéric Tesson d'avoir accepté de lire, rapporter et examiner ce travail de thèse et de me faire l'honneur d'en discuter.

À Florence Deprest, France Guérin-Pace, Annick Tanter-Toubon et Marco Cremaschi pour avoir accepté de faire partie de mon comité de thèse et avoir participé pendant les trois premières années au calibrage de la problématique de ce travail et à la définition des outils méthodologiques nécessaire à son avancement et d'avoir contribué à son amélioration grâce à leurs commentaires et critiques.

À toute l'équipe P.A.R.I.S. et aux doctorantes et doctorants de l'UMR Géographie-cités, quel que soit leur site de travail ou leur chapelle, et tout particulièrement à Robin Cura pour ses idées et son assistance technique dans les premières années de travail.

À toutes mes co-boursières et tous mes co-boursiers de la place Navone pour ces moments hors du temps qui ont réussi à rendre plus belles encore des périodes de terrain déjà formidables. Alice pour m'avoir si souvent et si gentiment hébergé durant mes passages à Bologne.

À toutes les occupantes et toutes les occupants de la salle des doctorants du bâtiment OdG de Paris Diderot, pour m'avoir fait tellement me sentir chez moi que j'ai pu en oublier les limites entre l'espace privé et l'espace professionnel, mais également pour avoir supporté l'humour douteux et les montées de stress récurrentes, dans mon travail d'enseignant comme dans les périodes de rédaction de la thèse.

À la Team Bonore et la Coordonnerie, pour l'émulation intellectuelle, les moments de détente et leur support sans faille : une vraie seconde famille. A Romain pour avoir accepté de partager son esprit de synthèse et pour m'avoir redonné confiance à chaque fois que celle-ci vacillait, à Flora pour m'avoir accompagné moralement et carto(cinemat)graphiquement jusqu'au bout et surtout à Marie pour avoir assuré et rassuré pendant les derniers mois, les plus difficiles.

À celles et ceux qui, en Emilie-Romagne ou dans le Latium, à Milan ou à Paris, m'ont accordé du temps et des réponses (non seulement ceux que mon manuscrit mentionne explicitement, mais aussi tous les autres qui sont restés anonymes).

À mes collègues et amis, en particulier Simon et Cléo, qui auront su se montrer si patients et compréhensifs.

À ma famille et mes enfants, évidemment, pour le soutien inconditionnel qu'ils m'ont témoigné tout au long de ce projet.

Et à tous les relecteurs de cette dernière année : Romain, Joséphine, Flora, Etienne, Luc, Julie, Sylvestre, Lucie et Marie.

J'adresse enfin un remerciement chaleureux à tous ceux que je n'ai pas pu citer, qui ont contribué de près ou de loin, consciemment ou non, à rendre cet exercice académique, mais surtout les années de son accomplissement, plus agréables.

Sommaire

Introduction générale	6
1. Un contexte politique et scientifique européen qui questionne les territoires régionaux...	7
2. Entrer dans la fabrique des territoires par le récit territorial	9
3. Deux régions italiennes pour terrain.....	13
4. Synthèse de la question de recherche et des hypothèses poursuivies	25
5. Structure du manuscrit de thèse	26
Partie 1. De la maille au territoire : perspectives italiennes sur la production du récit territorial régional à partir de l'Émilie-Romagne et du Latium	30
Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?	33
1. Les ressorts de la fabrique des territoires.....	34
2. Le récit territorial : un outil au service des acteurs en charge de la fabrique du territoire... ..	49
3. Accéder au récit territorial : retour sur la constitution du corpus.....	65
4. De l'identité territoriale à l'image et à l'imaginaire du territoire	72
Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium.....	105
1. Le débat entre régionalisation et régionalisme(s) en Europe.....	108
2. La question régionale dans le laboratoire politique de l'Italie contemporaine : quelles relations entre la région, l'État et le local ?	125
3. Construire l'image de la région en Émilie-Romagne et dans le Latium.....	148
Partie 2 : Mettre en scène le territoire par la communication, une approche dynamique de la production des images de la région.....	187
Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel	191
1. Toujours plus de narra(c)teurs pour le récit territorial régional	193
2. La communication officielle des institutions : du blason aux réseaux sociaux.....	235
Chapitre 4. Le territoire vu de l'intérieur : un récit territorial en évolution constante... ..	267
1. Les Grands Evénements, construire la « régionalité » à partir de quel patrimoine ?.....	268

Sommaire

2. L'évolution des logiques géographiques de la promotion touristique et patrimoniale dans le récit territorial ordinaire	306
Partie 3. Récit territorial et système politique, les dimensions multiscales de la production du discours.....	342
Chapitre 5. Le récit territorial comme instrument de pouvoir au service de l'institutionnalisation d'une collectivité	345
1. La question territoriale, un enjeu majeur ou un impensé des discours d'investissement des présidents de région ?.....	346
2. Gagner en autonomie sans fragiliser l'État : le rapport au gouvernement national dans les récits développés par les acteurs politiques	359
3. La référence à l'Europe et à l'international, un outil de légitimation politique	369
4. Une vision surplombante par rapport aux mailles infrarégionales.....	379
5. Renversement de perspective : le positionnement des acteurs locaux vis-à-vis de l'institution régionale, entre soumission et ignorance délibérée	384
Chapitre 6. Entre métropoles et réformes territoriales, les recompositions territoriales comme catalyseurs de la production de récit.....	389
1. Du « moment » de la naissance institutionnelle des régions italiennes à la reconnaissance des Villes Métropolitaines.....	390
2. La longue genèse des métropoles italiennes : un élément perturbateur du récit territorial	407
3. Une réforme territoriale régionale en arlésienne	445
Conclusion générale.....	457
1. Le récit territorial, un objet scientifique hybride et protéiforme qui nécessite de multiplier les angles d'approche	457
2. Vers une gouvernance de la fabrique du récit.....	459
3. Une évolution lente des référents mobilisés pour constituer l'image de la région	460
4. Perspectives de recherche	463
Annexes	466
<i>Chance Expo2015 per raccontare il Lazio contemporaneo.....</i>	<i>480</i>
<i>Un racconto in dieci punti</i>	<i>480</i>
<i>I principali numeri.....</i>	<i>484</i>
Liste des sources	494
Bibliographie	498

Sommaire

Table des figures	529
Table des tableaux.....	535
Table des encadrés	536
Table des matières	537

Sommaire

Sommaire

Introduction générale

« A l'étranger – et surtout dans le monde anglo-saxon à partir duquel je fais mes observations- les régions italiennes n'ont pas une image particulièrement «forte». Comme toujours il y a des exceptions, c'est le cas de la Sicile, de la Sardaigne et de la Toscane. Les autres régions sont peu connues. La Ligurie est moins célèbre que la Riviera. A Londres, dans la *City*, il y a les rues *Lombard Street* et *Lombard Lane*, mais si tout le monde sait où se trouve Milan, ce n'est pas le cas pour la Lombardie. Le *Veneto* est la région de Venise. Rome est Rome, mais la *Lazio* est une équipe de foot. Il n'y a que les spécialistes qui savent ce que sont le Molise ou les Marches. Le sort de l'anonymat est aussi réservé à l'Émilie-Romagne. »¹

David Sassoon, 1997, «La regione, le città, i cittadini : immagini anglosassoni» in *Emilia-Romagna, Storia delle Regioni dall'Unità ad oggi*, p.873

Au point de départ de cette thèse, la citation de David Sassoon présentée en exergue énonce le constat d'un déséquilibre dans la reconnaissance et la notoriété des régions italiennes à l'étranger. Ce constat, qui avait été le mien à propos des régions administratives françaises², bien avant de me lancer dans l'expérience de la recherche universitaire, n'a jamais cessé de susciter ma curiosité, générant un certain nombre de questions qui ont été à l'origine de ce sujet de thèse de doctorat. Mon premier contact avec la recherche comme avec mon futur terrain de thèse, au moment de la rédaction de mon mémoire de Master 1 à Bologne³, avait déjà été l'occasion d'éprouver la remarque de David Sassoon concernant un différentiel de notoriété entre les régions italiennes. Si la Toscane, la Vénétie ou la Lombardie semblaient posséder un certain pouvoir évocateur, pour les étrangers rencontrés sur place le nom de l'Émilie-Romagne était effectivement parfaitement inconnu. Pour les Italiens, au contraire, le nom de cette région semblait indissociable d'un certain nombre de valeurs et d'images, pourtant essentiellement portées par l'entité administrative constituée par la collectivité territoriale Région. Le territoire contrôlé par cette institution était quant à lui le plus souvent décrit comme composé de deux parties aux identités bien distinctes et aucun des habitants rencontrés ne se définissait spontanément comme « Émilien-Romagnol ». C'est cette

¹ «All'estero – e soprattutto nel mondo anglosassone che costituisce il mio osservatorio – le regioni italiane non hanno un'immagine particolarmente «forte». Come sempre vi sono eccezioni, per esempio, la Sicilia, la Sardegna e la Toscana. Le altre regioni sono poco conosciute. La Liguria è meno nota della Riviera. A Londra, nella *City*, vi sono *Lombard Street* e *Lombard Lane* ma mentre ognuno sa dov'è Milano, non tutti sanno dov'è la Lombardia. Il Veneto è la regione di Venezia. Roma è Roma, ma il Lazio è una squadra di calcio. Solo gli specialisti sanno cosa siano il Molise o le Marche. Anche all'Emilia-Romagna viene riservata la sorte dell'anonimato. »

² Ayant été conduit, au cours de mon adolescence, à représenter ma région lors de compétitions sportives, je suis devenu un fervent « Midi-pyrénéen » (avant la disparition de la région lors de la loi relative à la délimitation des régions du 16 janvier 2016) et j'ai développé un fort attachement envers ce territoire pourtant, faiblement approprié par mes connaissances. C'est là que j'ai d'abord pris conscience de la différence d'intensité que pouvait prendre l'expression du sentiment d'appartenance territoriale entre les individus habitant le même territoire, questionnement qui reste fondateur dans mon lien à la discipline géographique même s'il ne sera abordé qu'indirectement ici.

³ Dirigé par Béatrice Collignon, ce mémoire a été réalisé à Bologne en 2012, en tant qu'étudiant Erasmus et portait déjà sur le rôle de la photographie dans le discours officiel de l'institution régionale en Émilie-Romagne.

perception du décalage entre la capacité des régions à susciter des représentations qui est à l'origine de ce travail de recherche, à travers la formation d'un ensemble d'interrogations : pourquoi donc certaines régions administratives sont-elles célèbres et d'autres inconnues ? Pourquoi certaines sont-elles appropriées et d'autres non ? Comment se construisent les représentations mentales associées à un territoire et quel est le rôle de l'institution politique qui le dirige dans cette fabrique de l'image, voire de « l'identité territoriale » ? Enfin, dans quelle mesure le fait d'être connu à l'étranger ou reconnu par ses habitants est-il nécessaire (ou tout au moins perçu comme tel par certains acteurs) pour le fonctionnement et le développement d'une collectivité locale ou régionale ? Ainsi, avant même d'être rattrapé par l'actualité brûlante des mobilisations régionalistes qui ont fleuri en Europe notamment entre de 2014 et 2017, donnant parfois lieu à des conflits ouverts entre collectivités régionales et État (Catalogne, Ecosse, Flandres, ...), et à l'inverse par l'étonnante culbute nationaliste du parti qui, en Italie, incarnait cette tendance (la Ligue ex-du Nord), cette thèse est d'abord le fruit d'un intérêt personnel pour les questions d'inscription spatiale ordinaire à l'échelle régionale.

1. Un contexte politique et scientifique européen qui questionne les territoires régionaux

Ce travail prend place dans un contexte scientifique et politique européen particulier, qui a remis à l'ordre du jour les études sur les différents aspects du régionalisme.

1.1. La montée en puissance des régionalismes militants en Europe

La presse s'est largement fait le relais des différentes mobilisations – parfois violentes - qui ont eu lieu ces dernières années en Europe : la situation en Catalogne, en Ecosse, les référendums dans le Nord de l'Italie sont-ils des marqueurs d'une nouvelle quête d'émancipation portée par des « petites nations » en mal de reconnaissance ou des stratégies avant tout liées à des opportunités économiques et/ou politico-administratives ? Ces événements très médiatisés ont replacé au centre du débat la question de l'identité territoriale, tant dans les médias et les discours politiques contemporains que dans la littérature scientifique⁴. Les études sur la nature des informations dignes d'attirer l'intérêt médiatique ont montré depuis longtemps que les conflits sont bien mieux couverts que les situations apaisées (Galtung et Ruge, 1965). Cela étant, le fait que la mise à l'agenda médiatique de la question des régionalismes européens ne se fasse qu'à travers les trois ou quatre mêmes cas conflictuels ne signifie pas qu'il ne se passe rien dans la grande majorité des régions européennes et l'élargissement du prisme d'analyse apparaît d'autant plus nécessaire. En effet, dans la

⁴ Les détails du traitement de cette question en géographie et dans les sciences sociales seront traités dans le chapitre 1.

majorité des cas en Europe, le développement d'un discours identitaire, ou du moins singularisant, se fait sans conflit avec l'échelon national et les travaux qui se concentrent sur cette dimension sont relativement peu nombreux (Cardy, 1997a, 2011 ; Fourny, 2008 ; Tesson, 2006, 2014). Les représentations souvent erronées sur la virulence du régionalisme en Italie seront donc remises en question dans le cadre de ce travail.

1.2. La remise en cause de l'idée de territoire dans la littérature scientifique : *hard spaces vs soft spaces*

Qu'il soit générateur de conflits ou non, ce phénomène de renforcement de la dimension territoriale infranationale est contemporain d'un discours critique vis-à-vis de la pertinence de la permanence des territoires politiques de niveau intermédiaire. Depuis les années 1990, le milieu académique dénonce le manque de pertinence des territoires institutionnels tant en France (Badie, 1995 ; Brunet, 1990a ; Piercy, 1998 ; Vanier, 2005, 2015) qu'en Italie (Castelnuovi, 2011 ; Ferlaino et Molinari, 2009 ; Galluccio et Sturani, 2008 ; Gambi, 1995 ; Sturani, 2001 ; Treves, 2004). De nombreux auteurs militent aujourd'hui pour la reconnaissance d'un changement de modèle et une « consolidation progressive de dynamiques territoriales échappant au maillage administratif actuel » ainsi qu'à la naissance de « nouvelles formes à la fois de reconnaissance d'autonomie et d'identité et de types différents de la territorialité » (Gavinelli et Molinari, 2009). L'idée sous-jacente est la nécessaire adaptation des structures territoriales héritées à un monde qui change : la globalisation et le passage à la mobilité généralisée serait la cause d'une fin des territoires institutionnalisés. Les décennies 1990 et 2000 étaient plutôt celles de la mise en avant des *soft spaces* ou « espaces de projet » et de l'interterritorialité (Vanier, 2008), qui correspondent mieux à l'émergence de pratiques spatiales individuelles et collectives de plus en plus réticulaires et combinatoires (Debarbieux et Vanier, 2002).

1.3. L'accélération récente des réformes territoriales en Europe

En dépit des travaux cités, les réformes récentes de la refonte de la trame régionale ou de l'institution des métropoles semblent bien entériner un retour à des espaces « durs », à la délimitation qui se veut claire et (relativement) stable et gouvernée par des institutions politiques aux compétences multisectorielles. La période de réalisation de cette thèse est en effet celle d'une forte densité des réformes de l'organisation institutionnelle des espaces infranationaux européens : institution des métropoles en France et en Italie, fusion des régions en France et des provinces en Suède, abolition des comtés au Danemark, suppression des provinces italiennes (stoppée dans sa phase finale par un changement de gouvernement) pour n'évoquer que les principales. Plusieurs auteurs notent ainsi une « contradiction entre discours et politiques d'aménagement d'une part, territorialités et identités d'autre part » (Fourny, 2008, p. 102) puisque malgré la multiplication des travaux qui mettent en évidence

l'influence de plus en plus faible des proximités spatiales dans les structurations sociales (Debarbieux, 2006, 2015 ; Di Méo, 2004 ; Dubar, 2000), la puissance publique continue à se reproduire sous la forme du territoire, en fonction des principes de continuité et d'homogénéité. Par ailleurs, les processus de décentralisation entrepris par les États se poursuivent. Les régions ont ainsi gagné en importance sur le plan de la visibilité et des compétences, c'est notamment le cas en Italie depuis les réformes constitutionnelles de 2001, mais certains spécialistes insistent sur le fait qu'il faut décorrélérer ce renforcement des collectivités territoriales sur le plan institutionnel et l'intensité de la ferveur du régionalisme militant :

« L'institutionnalisation d'un pouvoir régional ne produit pas mécaniquement une inflation des mobilisations ethnorégionalistes. À cet égard, deux variables clés semblent discriminantes d'un territoire à l'autre : tout d'abord la construction socio-historique des identités infranationales et ensuite le **récit territorial** produit par les élites périphériques. » (Kernalegenn et Pasquier, 2018)

2. Entrer dans la fabrique des territoires par le récit territorial

Cette thèse explore cette seconde dimension évoquée dans la citation précédente.

2.1. La multiplication des supports de la communication et de la promotion territoriale

Les collectivités territoriales produisent et diffusent continuellement une grande quantité de matériaux et de discours, estampillés de leur logo et autres signes de reconnaissance. Si ces supports de communication ont d'abord eu une visée informative et politique, les enjeux semblent s'être considérablement diversifiés lors des dernières décennies et les discours de promotion territoriale sont désormais omniprésents, en grande partie à cause de la mise en compétition croissante des territoires aux différentes échelles (Gold et Ward, 1994 ; Debarbieux, 2003 ; Chamard et al., 2014). Les collectivités territoriales se saisissent donc de tout l'arsenal des supports de communication à leur disposition (brochures, publications traditionnelles, discours d'élus, médias locaux mais aussi désormais sites internet et réseaux sociaux) pour raconter leur territoire, leur histoire, leur patrimoine culturel, et construire une "territorialité". L'attractivité est devenue un maître-mot du développement local et régional (Bourdeau-Lepage et Gollain, 2015), que l'enjeu soit de devenir une destination touristique plus fréquentée ou d'attirer plus fortement les entreprises extérieures ou certaines catégories d'habitants. En somme, selon Daniel Béhar, « le territoire n'est plus une évidence qu'il faut mettre en valeur ; c'est une construction qu'il faut mettre en récit » (Béhar, 2016).

Les chercheurs en sciences de la communication ont été les premiers à se saisir des différents enjeux de la communication territoriale et à tenter d'en faire un champ de recherche à part

entière afin de dépasser la « terminologie éclatée » (Awono, 2015) avec laquelle elle a été abordée jusqu'ici. Mais ce champ est aujourd'hui largement investi tant par l'histoire que par la géographe et l'aménagement.

2.2. Le récit territorial comme outil permettant d'observer le foisonnement de la rhétorique identitaire

Tout se passe comme s'il y avait, pour les régions, provinces, communes ou communautés de communes, une volonté d'exister par-delà la simple attribution du statut de collectivité territoriale, c'est-à-dire sur un autre plan que celui strictement juridique ou administratif. Pour décrire ce phénomène, Gérard François Dumont parlait en 1997 de « dessein identitaire des régions françaises », cette observation est-elle valide dans le contexte italien, où les régions sont volontiers décrites, du point de vue des observateurs français en tout cas, comme un maillon essentiel pour comprendre le fonctionnement de la société et de l'organisation politique ?

L'intérêt porté aux supports de la communication territoriale produite par les organes institutionnels a conduit à la constitution de mon objet de recherche : **le récit territorial officiel**. Cette appellation regroupe ici l'ensemble des discours produits – implicitement ou explicitement – par les acteurs institutionnels à propos du territoire qu'ils administrent afin de lui conférer un sens, une identité ou une image, trois notions interrogées en profondeur au chapitre 1. Ce récit met en scène un territoire, le représente, en faisant appel à des référents des plus variés : une histoire, des traditions, un patrimoine culturel mais aussi parfois des choix en termes de politiques publiques, des projets et des aspirations. Son étude nécessite de prêter une attention toute particulière à la symbolique mobilisée pour décrire ce territoire régional et construire une « image agissante » qui passe à la fois par le discours et par des pratiques. L'intérêt pour la fabrique du récit territorial nécessite aussi de s'intéresser aux différents acteurs impliqués dans son élaboration. Cette mise en récit du territoire est une co-construction mettant en jeu un système complexe d'acteurs qui couvrent un large spectre de la vie des collectivités régionales et locales : élus, responsables administratifs, experts, chargés de communication, fonctionnaires, mais aussi le cas échéant représentants de la sphère économique ou simples résidents mobilisés par l'institution. Le fait de préciser la mention « officiel » au sujet de ce récit souligne le fait que parmi toutes les sources potentielles de narration portant sur un territoire donné, un des choix forts de ce travail est celui de l'entrée par les acteurs institutionnels. En effet, malgré l'ambition du projet de thèse, le choix de renoncer à l'idée d'aller jusqu'à la réception du message par les habitants et leurs propres représentations a été effectuée dès le premier semestre de thèse, en accord avec les

membres de mon comité de thèse⁵. Ce choix se distingue en cela d'autres approches⁶, moins directement liées à l'exercice du pouvoir politique. Les acteurs « institutionnels » au centre de l'analyse sont ceux qui représentent ou participent directement au fonctionnement d'une collectivité territoriale (au premier rang desquels les élus, experts et fonctionnaires). Cette catégorie « d'acteurs institutionnels » n'est en effet pas homogène et constitue au contraire une boîte noire à ouvrir⁷. Sa déconstruction, qui fait l'objet du chapitre 3 de la présente thèse, sera abordée de façon récurrente tout au long de ce travail.

Parmi les hypothèses qui découlent de l'étude de cet objet de recherche figure l'idée selon laquelle la « mise en récit » - ou le *storytelling* puisque ce terme semble privilégié dans la littérature scientifique contemporaine - constitue une réponse possible à certains problèmes affrontés par les collectivités territoriales : celui de l'**appartenance** ou de l'attachement, de la **légitimité de l'action politique territorialisée** mais également celui de la **notoriété** et de l'**attractivité**, deux ressources clés dans la compétition entre les territoires. La construction d'une narration territoriale pourrait ainsi permettre à une collectivité territoriale d'apparaître aux yeux de ses habitants (ou de ses usagers) non plus seulement comme une entité administrative mais comme un acteur central dans l'organisation de la vie publique et sociale (Pasquier, 2012a). Elle permettrait également de **clarifier et de structurer les représentations mentales associées à un territoire (son image)** et de renforcer par là-même la force d'évocation de son nom, ce qui est un enjeu primordial de la compétitivité des territoires.

Diversité d'acteurs donc, mais aussi diversité de supports, diversité des référents mobilisés, diversité de cibles et diversité d'objectifs poursuivis lors de sa construction, font du récit territorial un objet éminemment hétérogène et posent d'emblée la question de l'usage du singulier : s'agit-il d'une seule et même narration ou bien faut-il considérer dès le départ plusieurs récits irréductibles les uns aux autres ? Il s'agit donc là *a minima* d'un objet aux contours flous puisque je fais le choix d'intégrer à ce récit territorial (dont il faudra questionner l'existence au singulier) des discours de promotion, des supports de communication institutionnelle plus traditionnel, des documents de programmation et planification territoriale et des récits prononcés par les représentants de l'institution, d'abord

⁵ Florence Deprest, France Guérin-Pace, Annick Tanter-Toubon et Marco Cremaschi, que je remercie pour leurs conseils et leur suivi.

⁶ Certains proposent ainsi une entrée dans le récit identitaire par le contenu des manuels scolaires (Burac, 2013 ; Citron, 1987 ; De Cock et Picard, 2009 ; Mendibil, 1997) souvent considérés comme les vecteurs traditionnels de la conscience nationale, d'autres à partir de la littérature régionaliste (Thiesse, 1991) ou encore de la presse locale (Courcelle, 2003), voire même des discours savants (Guillet, 1999).

⁷ En effet, mentionner « les acteurs » comme un tout n'est au final guère plus heuristique pour éclairer les dynamiques envisagées ici que de personnifier le territoire et de lui confier une volonté propre, comme c'est souvent le cas dans le langage courant à travers ce qu'Yves Lacoste nomme les « géographismes » tels que « la région aide à », « la région veut que ».

à l'échelle régionale, mais également dans un second temps à l'échelle urbaine et métropolitaine.

Envisager ces questions à partir du niveau régional ou métropolitain pose quoi qu'il en soit un problème de transfert d'outils. Comme le souligne le politiste Romain Pasquier, « faire de la région une unité d'analyse du changement n'est pas chose aisée sur le plan théorique et méthodologique, tant les schémas établis en sciences sociales, en particulier en France, incitent le chercheur à penser à travers le prisme des catégories de l'État-nation » (Pasquier, 2012a, p. 31). C'est en effet la construction de l'imaginaire national (Anderson, 1983 ; Banti, 2011 ; Brice, 2010a ; Thiesse, 2001) proposé comme facteur fondamental pour l'adoption de la forme étatique qui domine la production scientifique sur le sujet. L'État est alors envisagé comme producteur de « traditions inventées » (Hobsbawm et Ranger, 1983), susceptibles de s'inscrire dans les représentations mentales comme élément rassembleur. Le recours à l'histoire, aux traditions ou au patrimoine culturel sont en effet des cordes sensibles avec lesquelles sont amenés à jouer les acteurs institutionnels dès lors qu'il s'agit de singulariser un territoire ou de chercher à susciter l'attachement de la population. Cette tendance déborde cependant largement le cadre de la fabrique des États-nations et mérite d'être déclinée aux différentes échelles de l'organisation politico-administrative de nos sociétés. Au sein de l'Union Européenne, le principe de subsidiarité a en effet été érigé, un temps au moins, en valeur cardinale à la suite du traité de Maastricht et où les entités infranationales ont régulièrement crû en influence, jusqu'au retour récent de la problématique nationale, notamment dans certains pays d'Europe centrale et jusqu'en Italie.

2.3. Le récit territorial, un objet protéiforme à la croisée de plusieurs champs disciplinaires et nécessitant des croisements méthodologiques

Ce travail s'inscrit dans la réflexion académique contemporaine sur les territoires et les identités, en appliquant volontairement le questionnement à des compartiments politico-administratifs. La thèse s'inscrit donc à la croisée de plusieurs champs disciplinaires : d'abord en aménagement du territoire et au sein de la discipline géographique (la géographie politique, la géographie des représentations et la nouvelle géographie culturelle), mais convoque aussi des réflexions et des auteurs venant des sciences politiques, de la sociologie et des sciences de l'information et de la communication.

La diversité de forme et d'enjeux que recouvre le récit territorial ne peut pas être appréhendée au travers d'un seul dispositif méthodologique. Cette thèse a nécessité de faire appel à plusieurs outils qualitatifs, que ce soit la pratique de l'entretien semi-directif auprès des acteurs engagés dans la fabrique du récit ou bien l'analyse des matériaux récoltés constituant le corpus de diffusion du récit territorial pour dégager le plus finement possible les « référents identitaires » (Fourny, 1999, 2008) mobilisés pour construire l'image de ces deux régions. Ces deux outils fondamentaux ont ainsi été complétés par des traitements

exploratoires : les parcours descriptifs thématiques (Chevalier et Mendibil, 1999) permettant de restituer de façon graphique le contenu des discours officiels mettant en scène l'identité des territoires (chapitre 4, p 286) et l'analyse iconographique des supports visuels de la promotion touristique (Tabeaud et Browaey, 2007 ; Tabeaud et Lysianuk, 2009) qui a conduit à une cartographie des zones d'ombre et des espaces mis en lumière dans l'imagerie du territoire régional (chapitre 4, p 328). Enfin, dans une approche plus quantitative, certains discours politiques ont également fait l'objet d'un traitement au travers notamment des méthodes de l'analyse textuelle (chapitre 5). Les détails de ces différentes approches méthodologiques sont intégrés aux chapitres dans lesquels elles ont été employées.

3. Deux régions italiennes pour terrain

3.1. Le choix de la maille régionale italienne comme porte d'entrée

La question de l'adéquation ou du décalage entre les identités territoriales vécues et les compartiments administratifs qui structurent l'action politique locale est un terrain largement défriché par les géographes comme par les politistes. Ils relèvent de manière quasi univoque la réorganisation contemporaine de l'activité économique et du paysage institutionnel européens autour de deux institutions principales : les régions et les métropoles (Béhar, 2016 ; Cremaschi et al., 2015 ; Pasquier, 2012a). L'échelon privilégié pour analyser ces dynamiques a été d'emblée celui de la région administrative, ce qui s'inscrit dans le renouveau de l'intérêt pour cet échelon dans les sciences sociales, après une décennie au moins de délaissement (Riding et Jones, 2017). Je chercherai notamment à comprendre comment la notion d'identité régionale est prise en compte dans les cas fréquents où les revendications autonomistes ou indépendantistes sont ultra-minoritaires ou inexistantes. Dans les pages qui suivent, le terme de Région désignera la collectivité régionale en tant qu'institution politico-administrative lorsque le terme débutera par une majuscule ou le territoire de celle-ci dans les autres cas (c'est-à-dire à l'espace circonscrit par ses limites administratives et les acteurs économiques et sociaux qui lui donnent une consistance), même si « on a toujours du mal à distinguer la région comme entité spatiale et la Région comme institution publique, dotée d'un exécutif élu » (Brunet, Ferras et Théry, 1992, p. 422).

L'échelon métropolitain sera également étudié mais ne constitue pas un objet principal d'investigation, il est plutôt considéré dans cette thèse (chapitre 6) comme un élément perturbateur en construction vis-à-vis duquel les différentes autorités régionales doivent nécessairement se positionner. L'histoire de l'Italie est par ailleurs tellement liée au fait urbain qu'il semble impossible de chercher à comprendre comment les régions se sont implantées dans le paysage institutionnel italien sans déterminer d'abord leurs relations aux villes qui les jalonnent. Cela est d'autant plus vrai lorsque celles-ci s'affirment sur le plan politique et administratif à travers le statut de métropole, comme c'est le cas, au moins en

principe, depuis 2014⁸. Mentionner les dynamiques métropoles-régions permet en effet de souligner à nouveau un élément central du contexte de réalisation de ce travail : celui du mouvement généralisé de réforme et recomposition territoriales à l'œuvre dans les années 2010 en Europe. Cette thèse vise donc à observer le discours des acteurs qui incarnent ces différentes mailles face à des changements (disparitions, fusions, redistribution de fonction) perçus comme des menaces ou comme des opportunités. L'idée est bien ici de se demander ce qui se joue à travers le processus de redéfinition du maillage régional, qu'il soit arrivé à son terme avec la loi de fusion des régions en France ou en perpétuel ajournement comme dans le cas italien.

Outre une certaine familiarité personnelle avec le terrain italien, le choix de l'Italie comme cadre d'étude se justifie par la place que tiennent ces questions dans un contexte de crise politique majeure⁹ et par un modèle de décentralisation unique à mi-chemin entre les modèles fédéraux (Allemagne, Belgique) et les modèles plus centralisés (France, Grèce, Suède). L'Italie est d'abord un terrain particulièrement marqué par les localismes, mais les spécialistes italiens de la géographie politique pointent du doigt le fait que les régions ont souvent eu du mal à s'affirmer dans le paysage institutionnel (Bagnasco et Oberti, 1997 ; Bartole, 1999 ; Conti, 2013 ; Rivière, 2004a), très fortement marqué par la référence aux communes et la référence à la figure du maire. Il faudra donc déconstruire l'idée reçue d'une Italie au bord de l'implosion face aux manifestations et à l'exploitation politique du sentiment régionaliste. L'Italie est aussi considérée comme un laboratoire politique de l'Europe, un terrain fécond pour étudier les modalités du rééchelonnement de l'État Providence dans le contexte de la mondialisation (Lazar, 2009). Le contexte de réalisation de cette thèse est par ailleurs fortement marqué par des événements et des tendances politiques et économiques qui bouleversent nécessairement la pratique de production du récit territorial par les institutions politiques italiennes. Il s'agit en premier lieu des suites de la crise économique mondiale de 2008, qui a modifié en profondeur le rapport des Italiens à la question des dépenses publiques, mais également de la vague de réformes territoriales en cours, qu'elles aient été menées à leur terme (Villes Métropolitaines) ou qu'elles soient restées à l'état de projet (suppression de la maille provinciale, refonte du découpage des régions). Cette période est enfin le théâtre d'une modification profonde et brutale du paysage politique italien, qui passe par un effondrement de la gauche et de la droite traditionnelles représentées par le PD ou le PDL au profit de la Ligue et du Mouvement 5 Etoiles.

⁸ La France et l'Italie ont connu à ce sujet une évolution remarquablement synchrone puisque les deux lois instituant les métropoles, la loi MAPTAM et la loi Delrio datent respectivement du 28 janvier et du 7 avril 2014.

⁹ Les deux dernières élections législatives ont conduit à une impasse politique et mis en évidence une profonde défiance de la population vis-à-vis de la classe politique menant en 2018 à un exercice du pouvoir par des formations politiques que la presse européenne et nationale qualifient généralement de « populistes ».

Ce travail propose donc un décentrage du regard sur un cas d'étude qui permet d'éclairer sous un autre jour des problématiques qui se posent à tous les États européens. Les régions italiennes sont des collectivités territoriales de taille semblable à celles présentes en France, du moins avant le processus de fusion de régions françaises réalisé au moment de la loi du 16 janvier 2015. Pour la plupart d'entre-elles¹⁰, leur naissance institutionnelle remonte à 1970 (soit une douzaine d'années seulement avant leurs homologues françaises) et ce malgré une inscription dans la Constitution italienne dès 1948. Les distinctions principales entre les cas italien et français, outre l'éventail des compétences qui leur sont alloués - qui a sensiblement évolué entre 1970 et aujourd'hui (cf. chapitre 2) - réside dans l'exercice du pouvoir législatif par les collectivités régionales italiennes dans un grand nombre de domaines et donc un dédoublement des instances d'exercice du pouvoir : la *Giunta* pour l'exécutif et le *Consiglio* ou *Assemblea* pour le législatif. Il faut également mentionner au titre de ces différences l'importance considérables des budgets alloués aux institutions régionales italiennes par rapport à leurs homologues françaises.

3.2. L'identification des deux cas d'étude : l'Émilie-Romagne et le Latium

Ce travail de recherche s'appuiera principalement sur une mise en regard de deux régions italiennes différentes mais complémentaires. D'un côté l'Émilie-Romagne, région du centre-nord dont le chef-lieu est Bologne, et de l'autre le Latium, qui compte en son centre la ville de Rome, ville universelle et capitale de l'État italien bien avant d'être le chef-lieu régional. Les systèmes urbains de ces deux régions représentent deux modèles distincts : à la macrocéphalie romaine s'oppose le réseau de ville très polycentrique de l'Émilie-Romagne, disséminé le long de l'axe central de la région : la via Emilia, au point d'être décrite comme « mesopolis » (Farinelli, 1984). L'Émilie-Romagne appartient à la « Troisième Italie » du centre-nord du pays au décollage économique appuyé sur le modèle des districts industriels, quand le Latium a longtemps été à cheval sur la limite du Mezzogiorno¹¹ et si ce n'est plus le cas aujourd'hui c'est avant tout grâce au dynamisme économique de la capitale (avant la crise récente tout au moins). Ces deux terrains d'enquête sont représentatifs de la diversité que recouvre la « question régionale » en Italie si l'on met de côté les régions à statut spécial, identifiées à l'issue de la Seconde guerre mondiale pour leur caractère insulaire ou frontalier avec de fortes minorités non-italophones. Parmi les points communs qui réunissent ces deux terrains d'étude, l'Émilie-Romagne et le Latium sont deux régions construites de manière « artificielle » sur la base de compartiments statistiques délimités « à la va-vite », à la fin du XIXe siècle. Elles sont en cela privées d'un des ressorts les plus évidents de la fabrique

¹⁰ Excepté les cinq régions à statut spécial, dont la naissance en tant que collectivités territoriales a eu lieu immédiatement après la promulgation de la Constitution de 1948. (Figure 1).

¹¹ Une large partie du territoire régional a fait partie de la zone soumise aux interventions de la *Cassa per il Mezzogiorno*, un fond public mis en place entre 1950 et 1984 par l'État italien pour stimuler la croissance économique et le développement des régions pauvres du sud du pays.

territoriale : celui de l'ancrage historique et de l'unité culturelle, de la permanence dans le temps long d'une entité politique ayant exercé une certaine forme de souveraineté dans des limites territoriales stables. Elles peuvent donc faire l'objet d'une réflexion sur les référents alternatifs à mobiliser par les acteurs régionaux pour construire un discours singularisant. L'ambition de cette thèse n'est pas monographique, elle ne porte pas sur l'une ou l'autre de ces régions d'étude en particulier, et encore moins sur les deux, mais bien sur les modalités de la production de récit territorial par l'institution régionale dans ces deux contextes.

Etudier la question régionale en Italie sans s'attacher à l'analyse d'une région « à statut spécial » ou encore à une région fortement marquée par la problématique de la Ligue du Nord, pourrait paraître une position déconnectée des enjeux réels. Or, ce choix délibéré permet tout d'abord de ne pas répondre à l'injonction de la Ligue du Nord (c'est-à-dire reconnaître dans les régions du Nord – dont l'Émilie-Romagne – un bloc identitaire cohérent) et de se détacher d'une façon plus générale de la problématique du régionalisme militant¹². En effet, si elle a effectivement un lien avec les questions d'identité territoriale et de sentiment d'appartenance, la Ligue du Nord en représente une forme extrême dont l'analyse enfermerait ce travail dans une injonction à prendre position sur un agenda politique largement soumis aux aléas de l'exercice du pouvoir en Italie. Même si elles ont évidemment chacune leurs particularités fortes (développées dans le chapitre 2), le Latium et l'Émilie-Romagne ont d'abord été choisis parce qu'ils étaient des régions ordinaires, c'est-à-dire que la question de l'appartenance territoriale ou de la volonté d'autonomie politique et administrative s'y posaient de manière souple, ordinaire et presque consensuelle. Il s'agit donc de deux régions moyennes dans leur rapport à mon objet de recherche qui permettent donc plus facilement de remonter en généralité dans l'articulation du propos, sur le cas italien mais aussi plus largement sur la question régionale en Europe.

Un travail de recherche avec une optique assez proche a déjà été réalisé, dans un contexte français, il y a une vingtaine d'années par Hélène Cardy dans sa thèse de doctorat intitulée « *Politiques de communication en région et production identitaire : le Centre et la Picardie : une étude comparative* » (Cardy, 1995). Ce travail était lui aussi concentré sur une analyse de deux cas d'étude dans lesquels l'identité régionale et la notoriété internationale étaient considérées comme faibles. S'il a parfois constitué une source d'inspiration, de nombreux points d'achoppement ont néanmoins rendu son dépassement nécessaire dans le cadre de ma propre thèse. Au-delà des différences induites par le contexte national italien, l'étude d'Hélène Cardy a été menée au début des années 1990 soit moins de quinze ans après la naissance institutionnelle des collectivités régionales et à une époque où la place des nouvelles TIC

¹² Par régionalisme, on entend l'attitude visant à valoriser et à défendre les particularités de sa région dans l'optique d'une plus grande autonomie politique ou fiscale. Un long développement de la définition adoptée pour le régionalisme et sa distinction d'avec la notion de régionalisation pourra être trouvés au Chapitre 2.

Introduction générale

(internet, réseaux sociaux, usage de l'image photographique à tout va) était moindre. La question de l'ancrage disciplinaire est également centrale, puisque sa thèse a été soutenue en Sciences et techniques de communication alors mon approche est résolument ancrée dans la réflexion géographique et aménagiste : une large partie de mon questionnement a trait à la répartition spatiale des éléments considérés comme des référents identitaires, à celle des périmètres des territoires régionaux et infrarégionaux ou aux jeux de concurrences et complémentarités entre les différents échelons politico-administratifs.

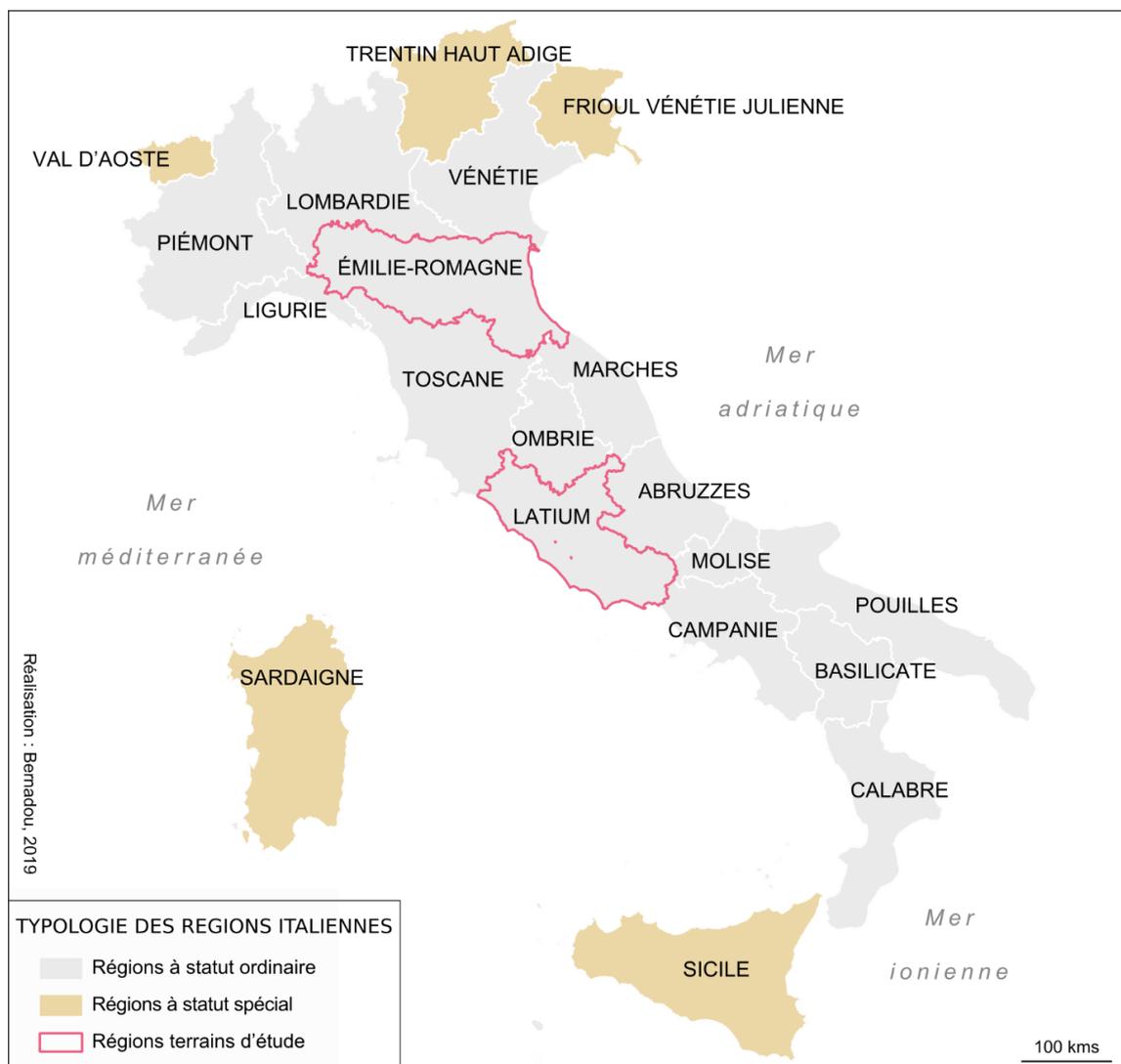


Figure 1. Les deux statuts des régions italiennes et la localisation des terrains d'étude

3.3. Pratique spatiale et durée consacrée au travail de terrain dans la thèse

Le temps passé sur le terrain dans le cadre de la thèse a été réparti de manière équivalente entre les deux cas d'étude avec au total un peu plus de six mois passés sur place, trois dans chacun des terrains régionaux et un nombre équivalent d'entretiens effectués dans les deux régions (48 dans le contexte de l'Émilie-Romagne et 45 dans celui du Latium). En ce qui

Introduction générale

concerne ma pratique du terrain, j'ai fait le choix de résider lors mes différents séjours au sein de la capitale régionale, ce qui me permettait d'une part d'être au plus près des acteurs de l'institution régionale dont les sièges se trouvent par définition dans le chef-lieu. Ce choix était également influencé par des considérations matérielles¹³.

Afin de ne pas risquer une compréhension trop partielle du phénomène observé avec ce regard uniquement « par le centre », j'ai également effectué des déplacements réguliers pour analyser la situation localement dans des terrains en dehors de ces deux villes de Rome et de Bologne. Les autres terrains locaux (Imola et Piacenza en Emilie-Romagne, Civitavecchia et Formia dans le Latium) ont été choisis en fonction soit de leur relation à la ville centre (en cours d'affirmation métropolitaine sur le plan administratif), soit de leur situation périphérique au sein du territoire régional. La problématique de cette thèse a donc pu être déclinée à l'échelle locale pour observer les éventuelles variations dans la production de narration territoriale mais aussi pour mieux cerner le partage de référents et les éventuels conflits qui peuvent subvenir (en particulier entre la région et sa ville chef-lieu).

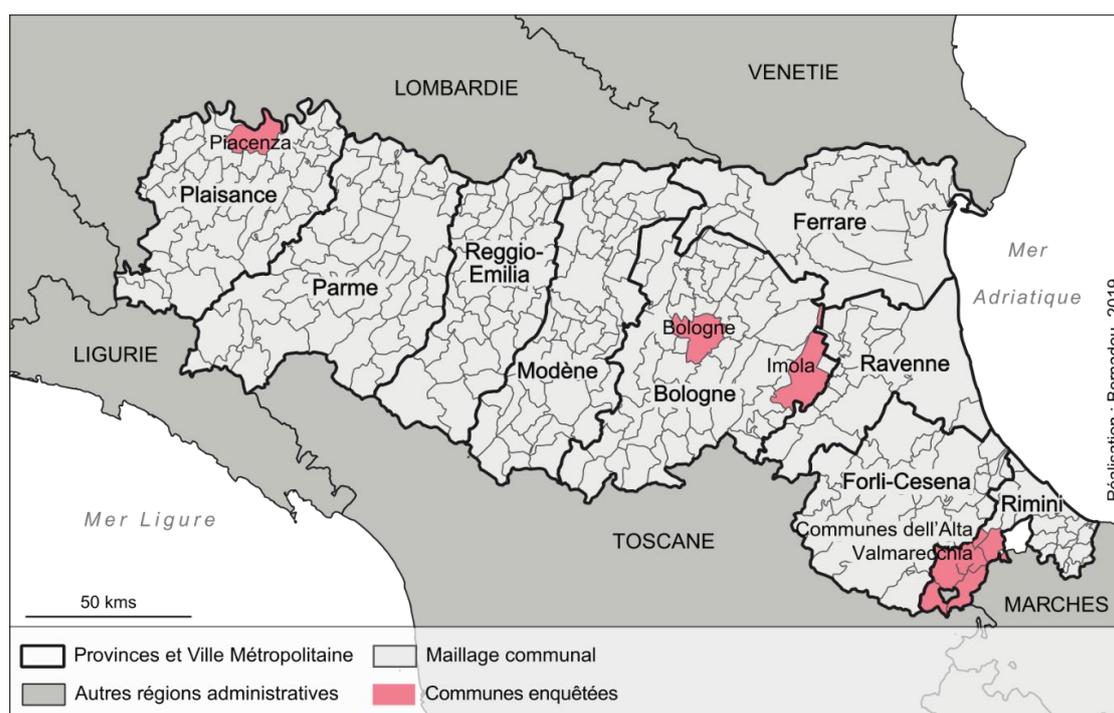


Figure 2. Situation des terrains investigués localement en Émilie-Romagne

¹³ En effet, dans le cas de la fréquentation du Latium, j'ai profité de l'opportunité d'être accueilli à trois reprises pour un mois en tant que boursier au sein de l'École française de Rome et donc logé dans des conditions idéales en plein centre-ville. Pour ce qui est de l'Émilie-Romagne, le réseau de connaissances personnelles hérité de mon séjour d'un semestre à Bologne durant mon échange Erasmus en première année de master me permettait d'être hébergé dans cette ville de manière régulière et pour des périodes courtes (une à deux semaines).

Introduction générale

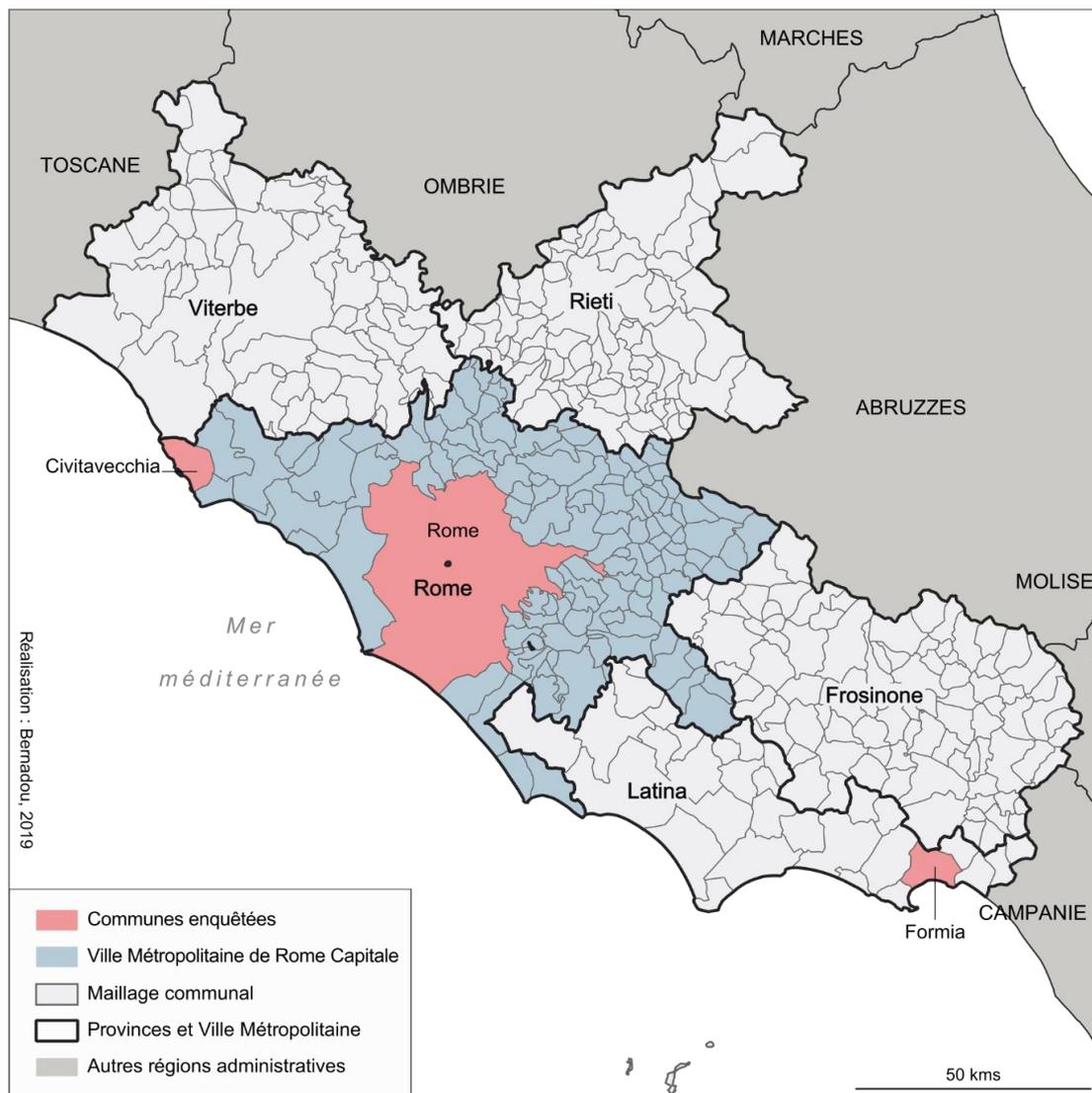


Figure 3. Situation des terrains investigués localement dans le Latium

Cette thèse a nécessité la collecte de matériaux empiriques. Ils peuvent être catégorisés en deux grands types : le premier, dont une partie le détail est présentée à la fin chapitre 1 et le reste au fil de la thèse, constitue l'ensemble des supports du récit territorial auquel j'ai pu avoir accès sur le terrain ou en ligne, le second comprend l'ensemble des entretiens effectués pour éclairer les enjeux et les conditions de production de ces supports de diffusion de la narration officielle. L'identification des matériaux pouvant constituer un inventaire le plus complet possible de ce qu'est le récit territorial produit par mes deux régions à une époque donnée a été en grande partie réalisée sur le terrain, dans une logique inductive guidée par les déclarations des acteurs¹⁴ et par les matériaux directement accessibles (sur des présentoirs dans des lieux

¹⁴ En règle générale les entretiens étaient clôturés par la question suivante : « quels sont selon vous les documents ou les matériaux que vous pouvez consulter et qui portent le mieux l'image de ce qu'est votre région ou votre territoire ? ». Les éléments indiqués étaient alors récoltés dans la mesure du possible et intégrés au corpus constituant les différentes facettes de ce que j'avais décidé de considérer comme le récit territorial officiel.

public par exemple). Les sources sur lesquelles portent les analyses ont donc d'abord été intégrées parce qu'elles étaient considérées comme fondamentales par les acteurs eux-mêmes. Je vais me contenter ici d'une présentation succincte, la liste exhaustive et les adresses web étant disponibles en fin de thèse, en les triant pour des raisons de commodités en trois catégories (qui pourtant se recoupent souvent) :

Les supports ayant trait à la promotion du territoire

- Les brochures de promotion touristique et économique ainsi que les matériaux et ouvrages destinés à la promotion de la culture régionale¹⁵ édités par l'institution régionale, qu'elles proviennent de l'activité ordinaire (qui peut être elle-même très diverse puisque certains de ces matériaux sont spécifiquement édités à destination de la « communauté régionale émigrée¹⁶ ») ou qu'il s'agisse des Grands Evénements. Pour ceux-ci j'ai pu analyser aussi bien les corpus liés aux Expositions nationale de 1911, 1961 et 2011 que celui de la récente Exposition Universelle de Milan 2015 (chapitre 4).
- Une partie des vidéos publiées sur les chaînes Youtube officielles (ainsi que sur celles plus directement destinées à la promotion touristique) des deux régions et destinées à la mise en valeur du territoire régional et de ses spécificités.
- Les publications en ligne sur les différentes pages officielles des institutions régionales (ainsi que du bureau dédié à la promotion touristique¹⁷) sur les réseaux Facebook et Twitter épluchées à intervalle régulier entre 2014 et 2017¹⁸. Ces supports, comme le montrera le chapitre 3, constituent aujourd'hui les médias privilégiés de la diffusion du récit territorial.

Les supports qui par leur nature ou leur contenu ont une finalité plus directement institutionnelle

- Les discours d'investiture des 28 Présidents de Région depuis 1970 à 2015, ceux de 2000 à 2015 ont fait l'objet d'une analyse plus détaillée et outillée dans le chapitre 5.
- Les programmes électoraux des principaux candidats lors des deux derniers scrutins régionaux.
- Les publications sur les comptes officiels des réseaux sociaux Facebook et Twitter de l'institution régionale, du Président de Région (elles aussi épluchées à intervalle régulier

¹⁵ Notamment les numéros de la revue "IBC. Informazioni commenti inchieste sui beni culturali" parus depuis 2013

¹⁶ C'est le cas par exemple de la revue trimestrielle « E-R magazine, la rivista degli emiliano-romagnoli nel mondo » dont j'ai collecté l'ensemble des numéros de 2014 à 2016.

¹⁷ La promotion touristique de la région Emilie-Romagne sur Facebook a fait l'objet

¹⁸ Dans la plupart des cas, les réseaux sociaux ont fait l'objet d'une veille hebdomadaire entre janvier 2014 et décembre 2017, il s'est agit de relever les post qui s'inscrivaient dans les catégories présentées dans le tableau. Cependant, une étude plus systématique et quali-quantitative a été menée sur l'ensemble des posts de la page Facebook de la promotion touristique de la région Emilie-Romagne entre mai 2014 et mai 2015 (cf. chap 4)

Introduction générale

entre 2014 et 2017 et stockées sous la forme de captures d'écran pour les plus significatives).

- Une partie des vidéos publiées sur les chaînes Youtube officielles des deux régions est aussi de nature très politique.
- Les différentes versions des statuts juridiques des collectivités régionales depuis leur création en 1970.

Ce qui touche plus au contenu des politiques publiques régionales

- Les documents d'aménagement et de planification territoriale réalisés à l'échelle régionale et métropolitaine (Programme Opérationnel Régional¹⁹, Plan Territorial Régional²⁰, Plan Stratégique Métropolitain) ainsi que la littérature grise et les rapports préparatoires à la publication de ces documents. Ici contrairement aux discours d'investiture, j'ai fait le choix de prendre en considération la période actuelle (2014-2020) sans me priver de faire le cas échéant quelques incursions dans les années 1990 (ex : les anciennes versions du PTR de l'Emilie-Romagne). Ce choix pose des biais méthodologiques puisque sur cette période a été peu productif alors que l'Emilie-Romagne l'est. De ce fait, on peut comparer les POR des deux régions mais pas le PTR, qui n'a pas été renouvelé dans le Latium.
- Les magazines et publications sectorielles concernant l'agriculture, l'économie ou la culture publiés par l'institution régionale.
- Les *newsletters* destinées aux habitants de la région ou le cas échéant de la métropole.
- Le contenu des sites internet institutionnels des deux régions (et celui des deux sites destinés à la promotion touristique du territoire régional).

La collecte des matériaux et leur analyse n'ont pas été considérées comme deux phases distinctes et successives, elles ont été menées de manière concomitante tout au long du travail de thèse. Il faut souligner que la quasi-totalité des matériaux récoltés sur le terrain – en dehors des brochures touristiques destinées à un public étranger - l'a été en italien. La pratique de la langue, déjà correcte avant d'entreprendre ce travail, s'est affinée au fil des années de thèse et n'a rapidement plus constitué une gêne, y compris dans la pratique des entretiens. Il n'en reste pas moins que ce décalage a été porteur de nombreuses interrogations et remises en question et ce même au-delà des problèmes évidents de traduction de certains mots ou expressions. Le terme de territoire et celui de *territorio*, centraux dans le cadre de ma question de recherche, n'ont par exemple pas la même connotation dans les deux langues, l'usage en italien ayant une charge politique et paysagère bien plus forte que celui en français (cf. Chapitre 1). La question de l'identité locale et régionale, si tant est que l'on considère ces concepts comme opératoires

¹⁹ Le Programme Opérationnel Régional (POR) est, dans toute l'Union Européenne, l'instrument majeur de la programmation des fonds structurels, dont les Régions sont les autorités de gestion en Italie dès la mise en oeuvre de la réforme des fonds structurels de 1988 -en France ce n'est que depuis 2014.

²⁰ Le Plan territorial régional PTR est l'un des instruments plus significatifs du rôle des Régions italiennes dans l'aménagement du territoire, qui est une de leurs compétences majeures dès les années 70.

a également une portée différente dans les deux contextes nationaux, notamment à cause de la relative jeunesse de l'État-nation italien.

3.4. Une méthodologie qui accorde une large place aux entretiens semi-directifs

La pratique du terrain a été guidée par la volonté de multiplier les points de vue sur le sujet et de varier le plus possible l'échantillon des acteurs rencontrés et interrogés, ce qui confinait à une recherche de l'exhaustivité. La tentation du synoptisme est un travers dont il n'est pas facile de se prémunir et plusieurs mois ont été nécessaires avant d'admettre qu'il était impossible de faire des entretiens avec tous les acteurs concernés. Une grande partie du temps passé sur place a pourtant été consacré à l'organisation et à la réalisation d'entretiens avec des acteurs locaux et régionaux, parfois identifiés et contactés sur place. Au total ce sont donc 93 entretiens qui ont été menés, auprès de 78 acteurs différents (parmi les informateurs rencontrés, quinze ont été interrogés à deux reprises et deux l'ont été trois fois ou plus). La quasi-totalité de ces entretiens ont été enregistrés et ils ont une durée moyenne de 35 minutes. Ces 54 heures d'enregistrement constituent une partie précieuse des matériaux recueillis dans la thèse mais le volume en interdit d'emblée une retranscription intégrale. Afin de donner tout de même l'idée la plus précise possible du contenu de ces matériaux, j'ai choisi de leur donner une place considérable dans le corps du manuscrit, d'en retranscrire une partie seulement de manière intégrale et de présenter une vision d'ensemble de ces matériaux sous forme de base de données en annexe (annexes 1 et 2 p. 466-467).

En ce qui concerne l'accès aux enquêtés, la moitié des acteurs rencontrés ont été identifiés via Internet et contactés directement, l'autre moitié m'ont été proposés par des intermédiaires qui étaient souvent eux-mêmes des acteurs interrogés lors de périodes de terrain précédentes, reproduisant ainsi la « technique boule de neige ». Ces deux façons d'identifier les personnes ressources à interroger sont complémentaires et permettent de repérer des réseaux de relations entre les différents acteurs sans pour autant rester enfermé dans un trop petit cercle d'interconnaissance et subir les « effets de proximité » dans le recrutement (Morange, Schmoll et Toureille, 2016). La construction d'une typologie en six catégories d'acteurs (Tableau 1) a permis de conserver un équilibre relatif entre les statuts des personnes interrogés et en fonction des deux terrains et de leur échelle d'activité.

Introduction générale

	Echelle d'action	élu ou Décideur Politique	Administrateur à haut niveau de responsabilité	Administrateur technique	Chargé de communication / Porte-parole	Expert technique et Universitaire	Société civile & Syndicats	Total
TOTAL	Locale	5	2		4	4	1	16
	Métropolitaine	3	2	1	1	3	5	15
	Régionale	4	17	8	4	11	3	47
	Total	12	21	9	9	18	9	78
<i>dont Emilie-Romagne</i>	Locale	4	1		1	4		10
	Métropolitaine	2	1	1	1	3	5	13
	Régionale	3	6	4	2	4		19
	Total	9	8	5	4	11	5	42
<i>dont Latium</i>	Locale	2	1		3		1	7
	Métropolitaine		1					1
	Régionale	1	11	4	2	7	3	28
	Total	3	13	4	5	7	4	36

Tableau 1. Synthèse des acteurs rencontrés en situation d'entretien en fonction de leur statut

Certains acteurs rencontrés ont prêté attention, peut-être trop fortement, à cette différence de nationalité et se sont parfois sentis obligés de développer en détail le contexte italien, comme si mon statut de chercheur français me rendait par nature ignorant des spécificités de leur organisation politico-administrative ou de la particularité de leurs modalités d'attachement au territoire. La mobilisation d'un système de références perçu comme différent par les enquêtés pourrait être considérée comme un biais et il est alors possible voire salutaire de se demander si l'entretien se serait déroulé de la même manière si la personne venue les interroger était un chercheur italien. Difficile, par exemple, dans les entretiens conduits avec les acteurs à l'échelle métropolitaine, de ne pas relever la fréquence des références à des cas français (notamment Lyon et son rapport à la métropole en tant qu'institution) dont il faudra déterminer s'il s'agit de véritables modèles (circulation de modèles entre villes et régions européennes) ou s'il s'agissait de point de comparaison qu'ils jugeaient nécessaire pour que je puisse, en tant que Français, appréhender plus facilement ce dont nous étions en train de nous entretenir.

3.5. Un étudiant face à des acteurs institutionnels « puissants » ou des communicants aguerris

La plupart des articles traitant de l'éthique et de la déontologie dans l'emploi des méthodes qualitatives en géographie insistent sur les modalités de gestion du rapport asymétrique entre l'enquêteur et l'enquêté ou « informateur » (Lejeune, 2014). Généralement ce problème est envisagé dans un sens, celui de la domination ressentie par les enquêtés lors d'une situation d'entretien avec un chercheur universitaire, mais rarement dans l'autre : celui où l'enquêteur se sent en condition de faiblesse relative en termes de prestige social et où il peut faire face à des formes de violences symboliques difficile à appréhender, surtout en tant que chercheur débutant. L'article « S'imposer aux imposants, à propos de quelques obstacles rencontrés par les sociologues débutants dans la pratique et l'usage des entretiens » (Chamboredon et al., 1994) est un des premiers à analyser en détail ces relations asymétriques lorsqu'elles se présentent dans cet autre sens. Comme le rappellent les auteurs, « un entretien se présente

comme une interaction entre deux individus socialement situés par rapport au monde et l'un par rapport à l'autre » et la distance sociale entre ces deux individus peut être plus ou moins marquée, voire affirmée. L'intériorisation de la domination sociale peut parfois aller pour le jeune chercheur jusqu'à la fascination et nuire à la qualité de l'entretien. Or, du fait même du sujet de cette thèse et du parti-pris de l'entrée par les acteurs institutionnels, ce cas de figure s'est présenté de manière récurrente au cours de mon travail de terrain. Cela fait partie du jeu social qui entoure la réalisation des entretiens et comprend la mise en scène d'un certain nombre d'attributs et d'attitudes qui fondent le prestige social (Chamboredon et al., 1994, p. 116) attaché à la condition ou la fonction des acteurs rencontrés. Dans mon cas, le port du costume, le fait de faire patienter longuement en salle d'attente, d'avoir pour certains une attitude à la frontière entre la bienveillance et la condescendance, sont autant de marqueurs de la volonté d'affirmer une domination symbolique. J'ai ainsi été conduit à remarquer combien il peut être difficile d'imposer son fil conducteur et ses questions à des agents plus valorisés socialement, des responsables politiques – qui plus est rompus à l'exercice des interviews journalistiques - ou des professionnels habitués à être consultés en tant qu'experts.

La question des espaces où se déroulent les entretiens – réflexion qui réintroduit de la géographicit  dans ces considérations méthodologiques – fait aussi partie de ces marqueurs symboliques. L'écart était par exemple important entre ceux qui fixaient préférentiellement l'entretien dans le bureau dans lequel ils exerçaient leur fonction et ceux qui privilégiaient un lieu neutre (qu'il s'agisse d'un caf ²¹ ou d'une salle de travail au sein de l'institution mais pas directement attribué à leur usage personnel). Attention cependant, même parmi les personnalités politiques qui ont choisi de me recevoir directement dans le bureau qui incarnait leur fonction, tous n'ont pas cherché à mettre en scène leur domination sociale, certains ont même fait preuve d'humilité voire de déférence, ce qui tend à prouver que l'utilisation de l'arsenal symbolique est un choix.

A l'inverse, l'impact direct de la présence du chercheur sur son terrain est également un élément à questionner en amont de toute phase d'analyse (Morange, Schmoll et Toureille, 2016). Cela semble d'autant plus vrai lorsque les personnes interrogées sont des communicants professionnels qui ont pour tâche de faire parler de leur institution. La simple présence de l'enquêteur, qui plus est aurol  d'un statut d'universitaire²², devient rapidement partie prenante de la co-construction de cette narration territoriale. Ainsi, mon arrivée dans les locaux des services de communication de l'Autorité Portuaire de la ville de Civitavecchia a constitué un micro-événement qui a marqué fortement ma perception du travail de terrain : au

²¹ C'est le lieu de rencontre qu'ont privilégié les acteurs réalisant ou ayant eu une carrière académique, comme s'ils avaient eux-mêmes, du fait de leur propre expérience de l'entretien, intériorisé ce questionnement de la violence symbolique.

²² Statut qui, il me semble, donne accès à plus de considération ou en tout cas est plus valorisé socialement dans le contexte italien que dans celui de la France contemporaine.

moment où j'ai proposé de sortir mon dictaphone pour enregistrer la teneur de l'entretien, l'invitation a été immédiatement acceptée et avec un sourire entendu, mon interlocuteur a immédiatement sorti son propre matériel d'enregistrement, arguant du fait que « ce n'est pas tous les jours que l'on reçoit dans nos locaux un chercheur venu d'une prestigieuse université parisienne, qui plus est pour s'intéresser directement à notre travail de promotion territoriale ». L'entretien s'est déroulé par la suite tout à fait normalement mais à mon retour en France m'attendait une demande d'un genre un peu particulier : faire parvenir à la personne que j'avais interrogé une photographie de moi, dans mon environnement de travail parisien, pour illustrer l'article en ligne qu'elle était en train de rédiger pour le site de l'Autorité Portuaire. Lors de la publication de l'article, j'ai ainsi pu constater que le communicant et son équipe avaient décidé de se réapproprier l'entretien et de le retranscrire selon une modalité où d'enquêteur, je me retrouvais interviewé²³. Si le cas particulier de la place des discours experts (qu'il s'agisse de travaux d'universitaires ou de publications d'intellectuels locaux) était dès l'origine un des angles d'approche envisagés pour analyser le processus de fabrique de récit territorial, je ne m'attendais pas à devoir envisager l'instrumentalisation de la présence du chercheur par les différents services de communication.

4. Synthèse de la question de recherche et des hypothèses poursuivies

À la suite de ces éléments de contextes, je peux donc formuler la question de recherche suivante : **quel pouvoir instituant peut-on attribuer au récit territorial officiel des collectivités locales et régionales italiennes ?** Ce travail procède par l'analyse d'un certain nombre d'hypothèses dont voici les trois principales :

Hypothèse 1 : Les enjeux qui président à la fabrique du récit territorial sont très variés et sont notamment fonction du type d'acteur concerné. Selon cette hypothèse, le réchauffement territorial c'est-à-dire la transformation, selon Tesson (2014) d'une maille administrative en territoire inscrit durablement dans les représentations sociales, constitue une production volontaire du territoire, qui doit être appréhendée à la fois par les intentions et par les actions et qui dépend fortement du contexte politique dans lequel s'insère la maille en question.

Hypothèse 2 : L'image du territoire proposée par les acteurs institutionnels évolue dans le temps. Cela peut sembler aller de soi mais une partie du travail de recherche consiste alors à identifier les facteurs qui provoquent cette évolution dans la forme et dans le contenu du récit régional. L'image de la région qui résulte du récit territorial officiel est alors composée d'un noyau central, qui contient les référents immuables, et d'éléments plus périphériques,

²³ <https://civitavecchia.portmobility.it/en/paris-diderot-university-and-civitavecchia-case>

interchangeables ou évolutifs et qui varient selon les conditions d'énonciation. Pour être plus précis, je chercherai à valider le fait que ces images s'empilent sans toujours s'effacer, laissant parfois coexister plusieurs images d'un même territoire. Dans l'idéal, la validation de cette hypothèse conduirait à l'identification de plusieurs phases qui se succèdent, possiblement à des rythmes différents d'une région à l'autre.

Hypothèse 3 : La production du récit territorial officiel est aussi **une occasion pour le territoire et ses acteurs de s'affirmer dans le concert des relations entre les différents niveaux de collectivité territoriale**. Dans cette optique, le récit territorial est un élément essentiel de l'accroissement de la capacité politique des régions et les périodes de recomposition territoriale seraient alors particulièrement propices à la production de ce récit, dans une optique de défense ou d'accroissement de leurs prérogatives.

5. Structure du manuscrit de thèse

Le présent manuscrit de thèse rend compte de six années de recherche autour de cette thématique de la fabrique du récit territorial par les collectivités régionales italiennes entre leur institutionnalisation en 1970 et jusqu'en 2017, date à laquelle j'ai cessé de récolter des matériaux. Il est divisé en trois parties, qui correspondent chacune à l'une des trois grandes hypothèses développées ci-dessus et qui comprennent chacune deux chapitres.

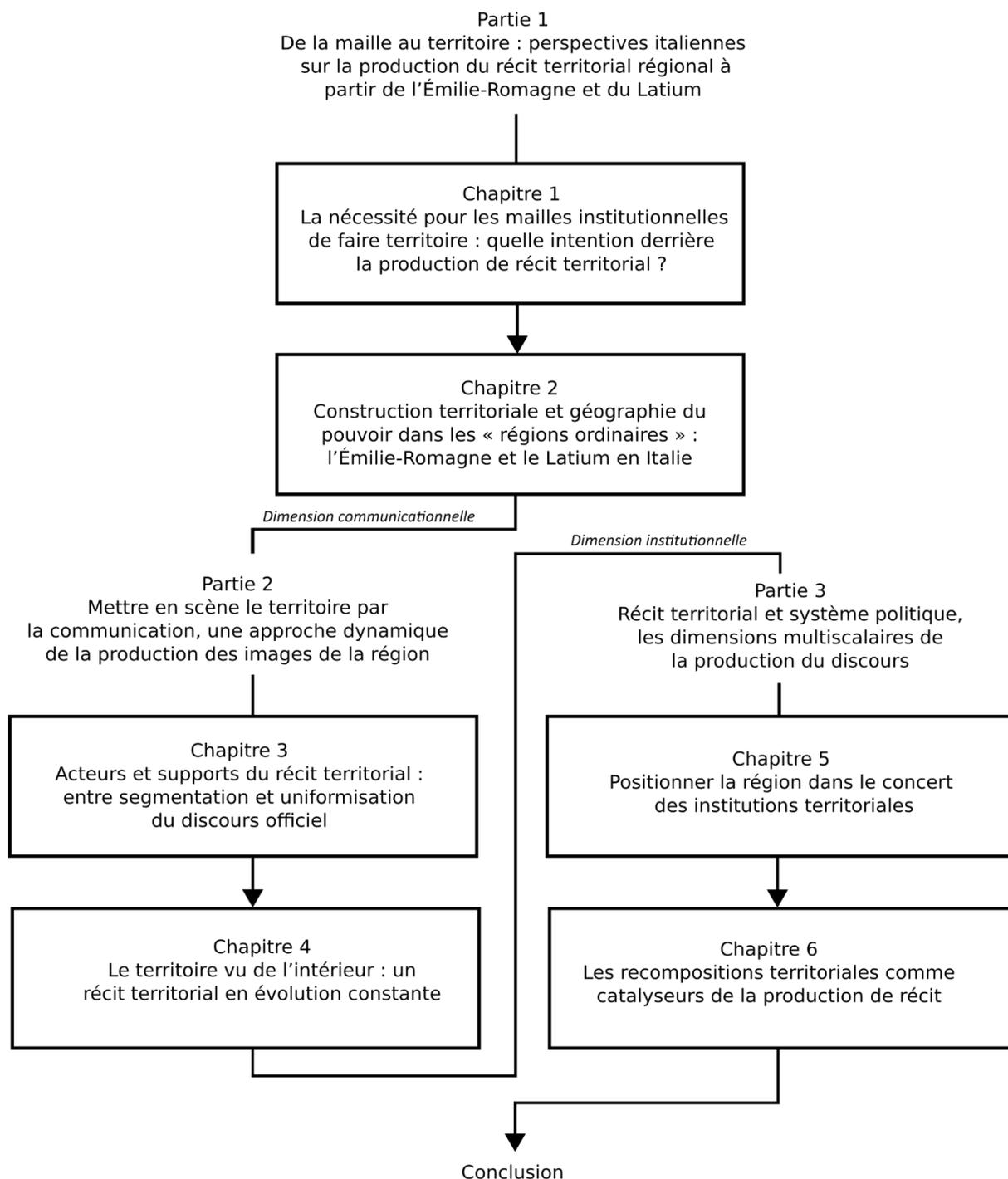
Dans la première partie, je tâcherai d'abord de préciser le cadre notionnel en proposant une définition de l'objet « récit territorial » qui est au cœur de cette thèse, en prêtant une attention particulière à la question des intentions qui président à la construction cette narration. Cela conduit notamment dans le chapitre 1 à me positionner par rapport à des concepts complexes et difficiles à mobiliser comme l'identité (territoriale ou du territoire), l'image ou les représentations sociales d'un territoire. Le deuxième chapitre montre quant à lui en quoi le contexte italien constitue un cas d'étude particulièrement pertinent pour l'approfondissement de ce questionnement. Dans la deuxième partie, je m'appuierai sur les différentes analyses des matériaux récoltés sur le terrain pour tester les hypothèses présentées ci-dessus. Le chapitre trois sera consacré à la déconstruction de la catégorie « acteurs institutionnels » en montrant quelles sont les stratégies à l'œuvre et comment la capacité d'influencer la production du récit passe au cours d'un temps d'un groupe à l'autre mais également d'un type de support du récit à l'autre. Le chapitre quatre sera consacré à l'analyse des référents identitaires mobilisés en fonction du temps et de la cible visée par le récit en adoptant trois perspectives : la participation des régions à certains Grands Evénement qui exigent leur mise en scène, le rapport au patrimoine culturel régional et le discours construit dans le cadre de l'attractivité touristique. La troisième partie aborde la place du récit territorial dans une dimension plus directement politique. Le chapitre cinq interroge les jeux d'échelle entre différents niveaux politico-administratifs. Enfin, le chapitre six clôture ce travail en considérant le rôle des recompositions

Introduction générale

territoriales comme accélérateur de la production du récit et en portant une attention toute particulière aux perturbations induites par la naissance des institutions métropolitaines en 2014.

Introduction générale

La fabrique du récit territorial en Italie, les cas des Régions Émilie-Romagne et Latium



D. Bernadou, 2019

Figure 4. Structure du manuscrit de thèse

Introduction générale

Partie 1. De la maille au territoire : perspectives italiennes sur la production du récit territorial régional à partir de l'Émilie-Romagne et du Latium

Introduction

Proposer une réflexion sur la fabrique territoriale par les récits officiels met en jeu un certain nombre de notions largement défrichées par la géographie et les autres sciences sociales mais qui ont donné lieu à des synthèses théoriques trop peu nombreuses et toujours en débat. La question de savoir ce qu'est un territoire et comment il se fabrique est vaste, complexe et sans cesse remise au goût du jour par l'agenda politique. L'activité scientifique contemporaine autour de cet objet est foisonnante, en témoignent d'une part les nouvelles parutions qui surgissent à chaque étape de la rédaction de cet état de l'art (Bourdeau-Lepage et Gollain, 2015 ; Roncayolo, 2016 ; Vanier, 2015, pour ne citer que quelques-uns des plus récents) et d'autre part la tentative d'en faire un objet scientifique fédérateur de plusieurs disciplines, les « sciences du territoire » qui s'institutionnalisent en France (naissance du Collège International des Sciences du Territoire en 2010) comme en Italie (avec la fondation de la *Società dei territorialisti* autour de A. Magnaghi en 2011). Le difficile exercice d'une épistémologie du territoire en géographie nécessiterait bien plus qu'un chapitre de thèse²⁴, en particulier lorsqu'apparaît la nécessité de confronter aux utilisations francophones de la notion celles issues de la littérature scientifique italienne ou anglophone (Debarbieux, 1999). La notion de territoire est en effet l'une des plus polysémiques de la géographie depuis les années 1980²⁵, mais parmi la pluralité de ses usages -parfois dénoncée comme faisant de la notion « un fourre-tout potentiellement réducteur et mystifiant » (Giraut, 2008, p. 59) - il est possible de distinguer deux acceptions majeures. La première est politique et insiste sur l'exercice d'un pouvoir au sein d'une portion d'espace délimitée, permettant d'identifier de manière claire ce qui se trouve à l'intérieur et ce qui se trouve à l'extérieur, c'est aussi la définition usuelle, celle du Littré (1863-1872) : une « étendue de terre qui dépend d'un empire, d'une province, d'une ville, d'une juridiction ». L'expression « aménagement du territoire » s'inscrit dans cette vision juridique et politique du territoire. La seconde, culturelle et sociale, fait appel aux représentations mentales, individuelles et collectives. Elle peut être résumée ainsi : « un territoire est un espace socialisé, c'est-à-dire approprié,

²⁴ Beaucoup de soutenances de HDR récentes y sont d'ailleurs consacrées, à commencer par celles de A. Faure (2002), F. Giraut (2005), M.-C. Fourny (2005), de C. Didelon (2013) ou de F. Tesson (2014) qui ont toutes contribuées à construire le cadrage théorique de la présente thèse.

²⁵ Le colloque *Géopoint* de 1982, qui prenait pour objet « Les territoires de la vie quotidienne » est souvent considéré comme le moment à partir duquel la notion de territoire devient un concept clé de la géographie francophone.

organisé, qui a un sens et qui donne du sens à ceux qui y vivent ou qui y exercent des activités, et qui, pour ceux qui ne sont pas du lieu, présente une spécificité » (Lardon, Maurel et Piveteau, 2001, p. 49).

Un des objectifs de cette thèse consiste à articuler ces deux acceptions, souvent renvoyées dos à dos dans la littérature géographique. Comme le souligne Patrice Melé, « ces approches, le plus souvent irréconciliées, mobilisent des chercheurs qui, d'un côté, s'intéressent d'abord aux pratiques et aux représentations et, de l'autre, placent l'identification des acteurs, l'analyse de l'action collective au centre de leurs travaux » (Melé, 2009, p. 45). L'articulation - la réconciliation - que je propose passe par le questionnement des pratiques et des intentions des acteurs institutionnels qui confèrent au territoire politique duquel ils sont les représentants les attributs du territoire au sens socio-culturel. C'est là sans doute un intérêt majeur du positionnement disciplinaire adopté, à la croisée de la géographie politique et de l'approche culturelle de la géographie sociale (Di Méo, 2008). Politique parce que les territoires qui sont l'objet de mon attention sont avant tout les territoires politiques et institutionnels : les « circonscriptions » administratives italiennes (d'abord régionales mais aussi métropolitaines et communales). Il s'agit bien des territoires dans les limites desquels est organisée l'intervention de la puissance publique. Sociale parce que cette thèse pose la question de l'intention qui justifie une pratique de construction territoriale à ces différents échelons, de la mobilisation de la rhétorique identitaire par les acteurs publics et de la possible interaction de cette pratique discursive avec les autres producteurs de récit sur le territoire. Ainsi, je peux dire avec Frédéric Tesson que « cette géographie reste sociale dans le sens où elle tente d'appréhender non pas l'espace en tant que matérialité, mais le rapport à l'espace des acteurs publics » (Tesson, 2014). Une des questions qui se posent est de savoir si un territoire politique doit nécessairement être approprié pour exister en tant que territoire au sens géographique, mais également si les acteurs qui le font vivre et l'administrent sont en mesure de susciter cette appropriation. Si écrire que le territoire est un construit social fait consensus (Hacking, 1999), questionner par qui, comment et pourquoi les territoires sont construits (Paasi, 2010) constitue les objectifs principaux de cette recherche. Il y a donc ici la volonté d'intégrer un questionnement géographique et spatial à une réflexion politique et sociale. Cette recherche doctorale s'attaque par ailleurs à décortiquer la situation italienne avec les outils de la géographie francophone, ce qui explique par ailleurs un certain déséquilibre dans l'origine des références bibliographiques de cette partie que j'assume.

L'objet central de ce travail est le **récit territorial** officiel, envisagé comme un outil clé de la fabrique territoriale. Le récit territorial officiel désigne l'ensemble des discours produits par des acteurs bénéficiant d'une légitimité institutionnelle tirée de leur position et ayant pour but (pas forcément unique) de caractériser le territoire en question, lui conférer du sens et le singulariser. La question de l'existence et de la définition d'une (ou plusieurs) « identité territoriale » semble une pierre d'achoppement tant pour les différentes recherches autour

de cet objet que pour la pratique institutionnelle elle-même. L'identité territoriale est notamment mobilisée par une partie de la classe politique, depuis longtemps en Italie avec le discours régionaliste et plus récemment le discours léguiste mais aussi de manière encore plus virulente en France avec l'irruption du contexte international dans les prémises de la campagne des élections présidentielles de 2017 et dans les dernières élections législatives italiennes de 2018. Ce travail laisse pourtant de côté les interprétations aigües et conflictuelles de cette question « identitaire » au sens large, et aborde la question par l'intermédiaire la fabrique ordinaire du récit territorial. La production de ce type de récit est observée à toutes les échelles, tant pour des collectivités neuves (comme les métropoles, qui seront étudiées en détail dans le chapitre 6), que pour des plus anciennes (régions, communes et départements ou provinces), comme si elles ne pouvaient se soustraire à une forme d'« injonction identitaire », - voire de « dessein identitaire » (Dumont, 1997) - dont il reste à déterminer l'origine.

Pour éclairer cette problématique, je propose de partir de la dimension politico-institutionnelle de la fabrique des territoires afin de clarifier les contours de cet objet complexe qu'est le récit territorial (chap.1), tout en tenant compte des spécificités d'un terrain italien : les régions Latium et Émilie-Romagne dont l'existence (historique et politique) sera remise en perspective dans la longue durée (chap. 2).

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

Ce chapitre vise, à travers un état de la question, à identifier les catégories d'analyse les plus pertinentes pour observer la production du récit territorial officiel. Il est également l'occasion de d'explicitier certains choix méthodologiques et de corpus. Le processus de construction territoriale est envisagé ici à partir des mailles institutionnelles, cet « espace délimité, base d'un découpage du territoire pour l'appropriation ou pour la gestion » (Brunet, Ferras et Théry, 1992) d'un territoire plus grand qui l'englobe. Ces mailles ne sont pas que de simples cadres administratifs délimités dans l'espace et issus d'un processus de rationalisation de l'exercice politique impulsé par les États. La question de l'appropriation, présente dans cette définition signale d'emblée que les territoires sont des construits politiques et/ou sociaux, ce qui justifie l'utilisation de l'expression « fabrique des territoires ». Cette recherche doctorale porte sur un objet particulier : le discours produit au sein de ces mailles, ces collectivités territoriales italiennes, par un certain nombre d'acteurs que je qualifierai d'institutionnels (au premier rang desquels les élus) pour qualifier ces territoires, les définir et les rendre perceptibles et appropriables. Cette démarche conduit à se demander si une « correspondance » entre l'acception politique et l'acception sociale du territoire est encore nécessaire ou même possible et si elle constitue un objectif pour les acteurs de la production du récit territorial. Le processus de « fabrique des territoires » est donc pensé ici comme permettant de dresser des passerelles entre les différentes définitions du territoire évoquées précédemment. La question de l'intention des acteurs qui prennent part à ce processus constitue un enjeu de tout premier plan dans le cadre de ce travail de recherche. Quels sont en effet les enjeux identifiés par les producteurs de ce récit et qui justifient leur pratique. Quel avantage y a-t-il à ce qu'un territoire politique, une maille administrative, soit également perçue comme un territoire social, capable de susciter l'attachement de sa population et d'être l'objet de représentations claires et fortes (à l'intérieur comme à l'extérieur de celui-ci) ? D'aucuns s'attachent à y voir de simples pratiques de marketing territorial, tributaires de la mise en concurrence croissante des territoires (pour attirer résidents, élites, touristes et investissements) générée par les choix politiques néolibéraux et la mondialisation²⁶. La production du récit serait alors livrée aux mains des communicants, formés aux mêmes techniques et adeptes du partage d'expérience, ce qui explique en partie une forte circulation des modèles d'une collectivité à l'autre ainsi qu'une certaine standardisation et uniformisation du discours. Dans une démarche qui vise à singulariser un territoire et à

²⁶ Je reviendrai sur ce point dans le chapitre 4.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

faciliter son identification, comment ne pas noter le paradoxe ? Le récit territorial tient-il alors du registre de l'identitaire ou de l'image (de marque ?) et des représentations mentales ?

1. Les ressorts de la fabrique des territoires

Le choix de l'expression « fabrique des territoires » permet d'insister sur le fait que les territoires considérés ici résultent d'un processus avec une épaisseur temporelle et dans lequel sont investis un certain nombre d'acteurs. Selon les chercheurs, plusieurs formulations sont utilisées pour signifier cette idée : « faire territoire » (Fourny, 2005), « invention du territoire » (Alliès, 1980), « construction territoriale » (Di Méo, 2007 ; Tanter-Toubon, 2006), « formation du territoire » (Ozouf-Marignier, 1993) ou « fabrique territoriale » (Coëffé et Morice, 2013 ; Giraut, 2005 ; Vanier, 1995). La fréquence d'apparition des termes de « territorialisation » et d' « institutionnalisation » permet aussi de mettre l'accent sur le fait que cette construction est un processus et qu'il mérite d'être décomposé. Si le problème se pose, si les nuances sont nombreuses, c'est bien qu'il y a dans ce processus quelque chose de plus que le simple effet d'une réforme territoriale, fût-elle constitutionnelle : la création d'une maille politico-administrative n'épuise pas la fabrique territoriale. Faut-il alors distinguer entre une « petite » et une « grande » fabrique des territoires ? Et quels en sont les ressorts ?

1.1. Petite ou grande fabrique des territoires

Dans la littérature scientifique, francophone tout du moins, la formule « petite fabrique des territoires » a eu un certain succès dans les deux dernières décennies. Retracer l'évolution des emplois de cette formule permet un premier éclairage des enjeux de la mise en récit des territoires. On peut vraisemblablement faire remonter la paternité de cette expression à un article de Martin Vanier publié en 1995. Dans son texte, « la petite fabrique des territoires » désigne les stratégies d'acteurs dans la construction des intercommunalités et surtout des pays (ou « territoires de projet »), donc de périmètres politiques de compétence pour l'action publique (Vanier, 1995). Il s'agit alors pour lui de décrire un processus qui, s'il est initié par l'État, constitue en réalité une stratégie de territorialisation du pouvoir régional qui passe par l'élaboration d'une typologie des espaces intra-régionaux et la diffusion d'une forme d'idéologie territoriale (Lussault, 2007) propre à la Région Rhône-Alpes. L'expression heureuse se diffuse ensuite à l'interface de la géographie, de l'aménagement et des sciences politiques, sans toujours conserver pleinement son sens original. Pour Frédéric Tesson, dix ans plus tard, la « petite fabrique du territoire » a lieu lorsque « de nouveaux territoires (EPCI, Pays), construits de toutes pièces, viennent se surimposer à ceux déjà existants et leurs acteurs s'appliquent à les construire en légitimité. » (Tesson, 2006). Il parle ici de tous les territoires politiques récents sans distinguer l'échelon qui a procédé à leur délimitation.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

Le succès de l'expression ne se dément pas y compris au-delà de la géographie et des sciences politiques puisqu'elle est reprise en 2004 dans un article de l'anthropologue Catherine Neveu consacré aux modalités de la citoyenneté dans les quartiers de Roubaix. Une des particularités de son travail est d'approcher le politique non par le volet institutionnel mais par la citoyenneté telle qu'elle se pratique et qu'elle est vécue sur le terrain. Cette acception se rapporte donc plutôt à une territorialité vécue, par le bas et donc au territoire objet d'une appropriation sociale, à la différence de l'analyse des jeux d'acteurs institutionnels et des stratégies d'élus que prenait pour objet l'article de Martin Vanier (Neveu, 2004). L'utilisation de l'adjectif « petite » renvoie dans les deux cas à des pratiques à l'interface entre l'institutionnel et l'informel, dans lesquelles la négociation joue un rôle de premier plan. À cette « petite » fabrique des territoires s'opposerait donc une « grande », celle des réformes territoriales engagées par l'État. La région telle qu'elle est envisagée ici serait alors à la confluence de ces deux processus.

La naissance d'une collectivité territoriale constitue un moment de création de territoire politique. Si cette naissance de l'institution peut être appréhendée comme un événement au sens ponctuel (par exemple, les régions italiennes sont devenues des collectivités territoriales à travers le décret législatif du 17 février 1968), il est également possible de s'intéresser à ces objets en prenant en compte une dimension temporelle plus étendue, en mettant à jour les processus de recomposition territoriale plus large duquel les mailles administratives nouvelles sont l'aboutissement (sur la France : Aldhuy, 2006 ; Morel, 2005 ; Ozouf-Marigner et Verdier, 2013 ; Rivoire et al., 1995 ; sur l'Italie : Rivière, 1997, 2006 ; Galluccio et Sturani, 2008 ; Salone, 2013). En France, cette modalité de la « fabrique des territoires » est décrite par Philippe Estèbe dans sa préface à l'ouvrage *Le Pouvoir des territoires, essai sur l'interterritorialité* de Martin Vanier comme le « sport favori des élus locaux et nationaux, des savants comme des experts » (Vanier, 2008). L'analyse des débats et des différents découpages ou scénarii qui ont précédé la naissance des mailles en question prend alors tout son sens. La France et l'Italie ont été le terrain d'une forte activité de la « grande fabrique des territoires », qu'il s'agisse des phases de décentralisation d'il y a quelques décennies ou de la création des institutions métropolitaines qui s'est déroulée en 2014. La pratique dans laquelle s'inscrit la production de récit territorial étudiée ici semble correspondre à la grande fabrique des territoires puisque la maille de référence de ce travail est d'abord la région administrative, qui est d'abord une création étatique. Cependant, l'opposition entre petite et grande fabrique ne me semble pas la plus pertinente en ce qu'elle survalorise l'acte étatique, tributaire d'une logique top-down, et réduit la « petite » fabrique à un ensemble de relations négociées, de « petits arrangements », entre acteurs de l'échelle locale. Or, rien ne semble garantir qu'une nouvelle maille « dure », issue d'une réforme territoriale imposée par l'État soit plus apte à prétendre au statut de territoire (tel que le terme est entendu par la géographie sociale et culturelle : celui d'espace approprié et porteur de sens) qu'une maille issue de la « petite » fabrique, bien au contraire. L'enjeu de cette thèse repose justement dans le fait de considérer

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

que la création autoritaire d'une maille de gestion politico-administrative ne suffit pas à faire d'elle un territoire au sens plein.

1.2. La mise en concept de la fabrique des territoires : territorialisation, institutionnalisation et réchauffement territorial

Parmi les premières tentatives de synthèse sur la question de la fabrique des territoires figurent des travaux développés en économie territoriale. Moins centrée sur la dimension politico-institutionnelle, cette approche offre une porte d'entrée utile. Hadjou Lamara propose d'identifier deux « piliers » essentiels de la fabrique territoriale : d'une part la coordination des acteurs, qui permet la mise en place de dispositifs de gouvernance plus efficaces, et de l'autre l'activation des ressources territoriales (Lamara, 2009). La fabrique du territoire est ici plutôt considérée au travers d'une forme de mobilisation des acteurs. Ces derniers ont généralement besoin, pour coopérer et coordonner leurs actions, de parvenir d'abord à identifier une communauté d'origine ou d'intérêt. Le territoire est alors considéré comme un construit social avec pour corollaire l'idée selon laquelle la territorialisation d'une maille institutionnelle ne dépend peut-être pas (ou pas entièrement) de l'acte législatif qui lui donne naissance mais de l'acquisition de légitimité, de sens aux yeux des groupes sociaux en lien avec ce territoire. En effet, comme le souligne Martin Vanier, « avant d'être une fabrique institutionnelle travaillée par les acteurs de la gestion publique [...], produisant des limites, des redécoupages, des répartitions de légitimité et de compétences, et des dispositifs fiscaux, l'invention des territoires est un atelier social qui se nourrit de nos pratiques et de nos imaginaires » (Vanier, 2003, p. 125).

La remise en question du pouvoir instituant de l'acte étatique de création territoriale constitue une prise de position à la fois militante et scientifique que certains géographes n'ont pas hésité à adopter. C'est le cas par exemple de Lucio Gambi qui déclarait cinq ans après la naissance des collectivités régionales italiennes que « l'idée de région ne peut être issue d'un texte législatif, parce que celui-ci n'a pas la capacité de donner vie à une région, il a seulement la fonction de prendre acte qu'une région existe comme réalité historique, et de donner des règles pour sa vitalité interne et pour ses rapports dans des contextes plus larges²⁷. » (Gambi, 1975, p.74). Pour lui, la puissance instituante de l'État ne peut intervenir légitimement que dans le cadre d'une reconnaissance d'une entité territoriale qui « existe comme réalité » en amont, ce qui introduit un débat important sur l'artificialité/légitimité des mailles institutionnelles.

²⁷ «L'idea di regione non può uscire da un testo legislativo, perchè questo non ha la capacità di dare vita a una regione, ma ha solo la funzione di prendere atto che una regione esiste come realtà storica, e di dare norme per la sua vitalità interna e per i suoi rapporti in più ampi contesti. »

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

1.2.1. Approcher la fabrique territoriale par le débat sur l'artificialité des mailles

Une idée récurrente, à la croisée des champs politiques et scientifiques, est que l'artificialité supposée des maillages territoriaux (peu importe l'échelon considéré) rend problématique leur pérennité comme leur efficacité. Les débats sur ce thème sont généralement polarisés autour de trois questions majeures. La première, qui est à proprement parler celle de l'artificialité, concerne le substrat idéologique qui préside au découpage de l'espace en mailles administratives, l'enjeu étant d'arbitrer entre des considérations économiques et la prise en compte du fait culturel et des pratiques sociales dans ledit découpage. La seconde se réfère à la persistance d'une utopie, celle du mythe de l'optimum dimensionnel ou fonctionnel dans la sphère politique et ce malgré le fait que cette idée soit unanimement désavouée par la communauté scientifique (Ferlandino et Molinari, 2009 ; Ortiz, 1994 ; Tesson, 2004). La troisième question tourne autour de l'opposition maille fonctionnelle / maille institutionnelle et de l'échelle la plus efficace pour territorialiser les politiques publiques (Dematteis, 2001 ; Rivière, 2006a), dont la question de la réforme métropolitaine en Italie comme en France est un exemple d'actualité criante²⁸, question qui sera traitée en détail dans le chapitre 6.

Rendre une maille moins artificielle constituerait selon Y. Guermond un travail long mais indispensable au bon fonctionnement des sociétés : "il est bien évident que la vie publique ne peut s'organiser concrètement que dans un cadre territorial, l'objectif étant que ce cadre soit le moins artificiel possible, afin que les citoyens participants se l'approprient réellement de façon à la fois collective et sentimentale" (Guermond, 2004, p.348). Les géographes italiens ont également trouvé dans ce débat sur l'artificialité des mailles territoriales un champ fertile aux développements de leurs travaux, notamment sur l'échelon régional dès les années 1960 (Compagna, 1964 ; Gambi, 1964 ; Muscarà, 1968 ; Vallega, 1976). La remise en cause de la pertinence du maillage contemporain s'inscrit donc dans une longue tradition géographique dont Lucio Gambi a été la figure majeure²⁹. Depuis les années 1960 et jusqu'à la fin de sa vie, ses travaux donnent une place centrale aux processus historiques, interprétés comme la matrice des dynamiques territoriales. La question principale qu'il pointe est celle de savoir dans quel ordre la fabrique territoriale doit prendre place. L'acquisition d'une fonction administrative et politique doit-elle toujours sanctionner l'existence d'un territoire singulier (mais reconnue par qui ?) ou bien le découpage administratif peut-il faire fi des particularismes culturels et des structures historiques, quitte à produire une fois son institution effective, du territoire ? Nombreux sont ceux qui à la suite de Gambi ont récusé le fait que les régions administratives soient des territoires appropriés par leurs habitants

²⁸ Dans le cas de Bologne, la solution maille fonctionnelle pour la métropole avait en effet enfin été trouvée après des années de tractations entre les différents élus mais l'État est intervenu dans la foulée pour imposer les limites de la province dans le cadre d'une maille institutionnelle « dure » (cf. chapitre 6).

²⁹ Ses publications comme son action en tant qu'expert ont pour objectif de conduire à un remodelage des mailles territoriales italiennes, régionales en particulier (Gambi, 1964, 1977, 1998 ; Tanter-Toubon, 2003)

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

(Bagnasco et Oberti, 1997 ; Muscarà, 1968 ; Romanelli, 1979). A l'inverse, certains comme Dematteis reconnaissent aujourd'hui aux régions institutionnelles italiennes contemporaines une « identité » consolidée dans le temps (Dematteis, 1989, 1997, 2001) et jugent donc inutile toute réflexion visant à intervenir sur leurs limites – et a fortiori la perspective d'un remaniement de grande ampleur du découpage régional italien.

La question de la légitimité de ce découpage est encore régulièrement posée dans des travaux récents (Castelnuovi, 2011, 2012 ; Galluccio et Sturani, 2008 ; Sturani, 2001) et les projets de réformes impulsés par les différents gouvernements montrent bien que la question est aujourd'hui loin d'être réglée. La nécessité de construire le cadre le moins artificiel possible constitue d'ailleurs un élément régulièrement évoqué par les acteurs politiques rencontrés en entretien au travers de l'expression « sédimentation » de la maille régionale. En effet, cette image traduit bien l'idée selon laquelle « il faut l'épaisseur du temps pour façonner le territoire. L'appropriation, les usages, l'identité et le sentiment d'appartenance s'élaborent dans la durée » (Ozouf-Marigner in Roncayolo, 2016, p. 10). De nombreux termes sont employés dans la littérature scientifique pour qualifier ce processus (territorialisation, institutionnalisation, réchauffement territorial...) et il apparaît ici nécessaire de tenter d'en démêler les usages. Au sens strict, l'institutionnalisation désigne d'abord le processus qui permet à une entité spatiale de devenir une institution, une collectivité territoriale et d'acquiescer des fonctions administratives. Au sens figuré, dire d'une chose qu'elle est « devenue une institution » vient sanctionner une reconnaissance et une notoriété acquise. Ces deux sens ont à voir, chacun à leur manière, avec le processus de fabrique territoriale que cette thèse prend pour objet, mais faut-il par exemple réserver la notion d'institutionnalisation à l'acte de donner naissance, dans une logique top-down, à un territoire politique et institutionnel ? Qui sont les acteurs responsables de la territorialisation d'une maille politico-administrative et quelles en sont les modalités ? Une revue détaillée de la littérature permet de montrer que dans la pratique de la recherche, la relation entre les deux termes d'**institutionnalisation** et de **territorialisation** est étroite. Proposer une vision synthétique des usages de ces notions est un exercice d'autant plus ardu que les différentes traditions disciplinaires et linguistiques semblent fonctionner de manière autonome et que le même objet continue d'y être décrit par des termes différents. Le revers de la médaille étant qu'institutionnalisation et territorialisation sont régulièrement employés l'un pour l'autre ou utilisés comme synonymes.

1.2.2. Institutionnalisation et territorialisation un éclairage par les traditions disciplinaires et linguistiques

Sans prétention à l'exhaustivité, un tour d'horizon des définitions de ces termes dans la littérature scientifique permet d'y voir plus clair.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

« Institutionalization » un terme privilégié par les auteurs anglophones et réapproprié pas la science politique francophone

Il est désormais classique de faire référence à l'appropriation différenciée du terme de territoire dans les sciences sociales de langue anglaise (Debarbieux, 2009), pour laquelle l'usage est généralement limité à l'acception politique et juridique du terme. Le substantif *territorialization* est également boudé et dans ce contexte, la réflexion sur le territoire s'accompagne toujours d'une réflexion sur les logiques de pouvoir : « Territoriality for humans is a powerful strategy to control people and things by controlling area » (Sack, 1986, p. 5). Ce phénomène bien identifié aujourd'hui, même si la différence entre *territories* et *region* prête encore parfois à confusion pour un lecteur francophone³⁰. Lorsqu'il s'agit de s'intéresser directement aux mailles politico-administratives et à la manière dont elles s'ancrent dans la matérialité du territoire, le terme le plus fréquemment rencontré est celui d'*institutionalization* (Keating, Loughlin et Deschouwer, 2003 ; Paasi, 1986), qui est paradoxalement³¹ moins lié à la question du contrôle politique institutionnalisé qu'à celle des représentations. En effet, le terme désigne le plus souvent « le processus à travers lequel les territoires deviennent signifiants à la fois pour leurs propres habitants et pour ceux qui habitent en dehors »³² (Zimmerbauer, 2011).

Chez Paasi, dont les travaux ont largement contribué à structurer ce champ, l'institutionnalisation (*institutionalization*) d'un territoire réside dans les différentes modalités de la relation entre le territoire en question et ses habitants, c'est pourquoi il attache une grande importance au concept de *structure of expectation* qui me semble également porter une forte valeur heuristique pour traiter des questions centrales de cette thèse. Ce concept dont l'origine est à rechercher à la fois dans la « structure of feeling » de Raymond Williams (Williams, 1971) et dans « l'habitus » de Pierre Bourdieu (Bourdieu, 1972), désigne la manière dont les gens organisent leurs connaissances et les utilisent pour générer des interprétations et des relations à l'égard de nouvelles informations, événements ou expérience. (Paasi, 1986, p. 122). Il s'agit donc d'insister sur le fait que le mode de vie et l'environnement des individus conditionne dans une large mesure leur façon de penser : « structure of expectations are essential for establishing the past (and also the future) as a common frame of reference for the inhabitants of a region. » (Paasi, 1986, p. 123). Appliqué au territoire, cela signifie que l'idée qu'un individu ou qu'un groupe social se fait d'un territoire dépend fortement des connaissances (qu'il s'agisse de l'histoire, de la géographie

³⁰ Anssi Paasi propose de l'éclairer en ces termes : « All territories are regions but not all regions are territories. By definition a territory differs from a region in that its boundaries and the resources therein are under the control of people. Such control is an expression of territoriality » (Paasi, 2009, p. 124).

³¹ Il ne faut donc pas céder trop vite à la tentation de faire une équivalence entre le terme français d'institutionnalisation et sa version anglaise d'*institutionalization*.

³² « the process through which regions become significant both to their inhabitants and to those living outside them » (trad. Personnelle)

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

ou des spécificités culturelles de la région) acquise par l'expérience mais aussi reproduites et diffusées – par l'institution ou non – dans son environnement. La description analytique du processus est alors proposée sous la forme de différentes phases par lequel le territoire doit passer pour advenir. Dans cette thèse, je ne ferai qu'une partie du chemin puisqu'il était difficile, dans le temps imparti pour l'exercice, d'aller jusqu'à la révélation des représentations telles qu'elles sont réellement partagées par les habitants, mais c'est bien dans cette direction que sera dirigée l'analyse du discours des acteurs publics.

Parmi les politistes qui ont exploré la notion d'institutionnalisation, les travaux de Romain Pasquier constituent un jalon important, d'autant que le niveau régional constitue son échelle d'analyse privilégiée. Dans son livre *Le pouvoir régional* (2012), il développe l'idée selon laquelle les acteurs régionaux, groupe de composition et d'intérêts très hétérogènes (élus, fonctionnaires, entrepreneurs, associations, groupes d'habitants, ...) jouent un rôle fondamental dans l'institutionnalisation des régions que ce soit par la manipulation de la question identitaire ou par le développement de stratégies qui ont des retombées aux différentes échelles. L'institutionnalisation est présentée dans ses travaux comme « un processus de définition d'intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions et à des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs sur un territoire donné » (Pasquier, 2012a, p. 41). Pour lui, donc, un espace politique s'institutionnalise à mesure que les relations politiques, économiques et sociales se multiplient et se densifient à cette échelle.

Pour fonder son approche de manière théorique, Pasquier reprend à son compte la notion de « capacité politique territoriale » alors en pleine émergence (Fourny, 2008 ; Michon et Koebel, 2009 ; Ritaine, 1997). Deux éléments sont proposés comme essentiels pour permettre d'évaluer cette capacité politique territoriale : d'une part l'aptitude à produire une vision du monde partagée le plus largement possible et de l'autre l'aptitude à construire des coalitions d'acteurs sur le temps long. Il recense six paramètres de la capacité politique territoriale : les ressources institutionnelles (finances et compétences légales), les ressources économiques (richesse relative des acteurs publics et privés), les relations intergouvernementales (coopération relative), le leadership politique (stabilité et accès à la décision de la coalition), la logique d'identification (représentation de soi, sentiment d'appartenance) et le récit territorial (mise en récit du territoire, de son histoire et de son avenir)³³. Ces réflexions s'inscrivent dans la droite ligne des études qui mettent en avant le « *new regionalism* » (Ferlaino et Molinari, 2009 ; Jessop, 2002b ; Keating, 1998, 2001) et qui suggèrent que le nouveau rôle des régions se fonde sur leur position institutionnelle à la croisée des champs politiques, culturels, économiques et des processus administratifs. Ces auteurs insistent sur

³³ C'est précisément sur ces deux derniers paramètres qu'est construit l'objet d'analyse au cœur de la présente recherche doctorale.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

une modification en profondeur de la gouvernance territoriale qui voit s'impliquer des réseaux d'acteurs sans cesse plus larges et où l'enjeu majeur réside dans les relations sociales et la communauté d'intérêts. Dans cette optique, le renforcement de la capacité politique territoriale a bien à voir avec l'accroissement de la légitimité d'une maille, qui a le plus souvent un caractère très progressif (Scherrer, 1995). L'institutionnalisation du territoire telle qu'elle est désignée ici est un processus plus large et plus complexe que le résultat de l'action du législateur considérée dès lors insuffisante pour donner lieu à une véritable construction territoriale puisque selon Le Bart « le territoire n'a d'existence réelle, de consistance sociologique, que parce qu'il se trouve au quotidien des acteurs pour le faire exister ». (Le Bart, 2003)

La géographie francophone encore attachée à la notion de territorialisation

L'autre terme qui semblerait plus indiqué pour décrire le processus de fabrique territoriale tel qu'il est envisagé dans cette thèse est celui de territorialisation. Difficile cependant de s'emparer d'une notion aussi fréquemment utilisée dans les trois dernières décennies et dans des champs tellement variés qu'il est presque impossible d'en formuler une définition. Dans le but de construire une définition opératoire du territoire, certains auteurs font appel au processus de territorialisation pour rendre plus explicite la distinction entre territoire et zone - entendue comme un espace d'affectation dans un zonage. En effet, F. Giraut (2008) insiste sur le fait que territorialiser ce n'est pas seulement délimiter un espace. Il s'appuie notamment sur la réflexion proposée par S. Jaglin lorsqu'elle distingue la spatialisation, c'est-à-dire « la déclinaison contractualisée des règles et normes nationales en fonction des contingences locales », de la territorialisation entendue comme « création de systèmes autonomes d'action collective, chacun doté de son propre mode de gouvernance en fonction de valeurs et de comportements localisés » (Jaglin, 2005). Dans une acception proche, la dynamique de territorialisation ou plutôt de « re-territorialisation » est également régulièrement mobilisée par les chercheurs souhaitant mettre l'accent sur un phénomène de « retour au local », suscité depuis les années 1970-1980 par l'ouverture à la mondialisation et la mise en concurrence des territoires de tout type (Bauman, 2000 ; Bourdin, 2000). Ainsi, « les craintes nées de la mondialisation ont entraîné partout dans le monde un repli sur les "valeurs territoriales" » (Guermond, 2004, p. 341). Cette tendance se lit dans différents domaines allant du renforcement de la dimension patrimoniale dans les discours institutionnels à la modification de certaines pratiques de consommation. Cette question se pose avec une acuité particulière dans le cas de l'Italie, terre du local par excellence (Cavazza, 1995 ; Bonesio, 2007 ; Galli della Loggia, 2011). Les dynamiques liées à la mondialisation produisent des territorialités différentes de celles des territoires politico-administratifs traditionnels et viennent donc les remettre en question, ce qui pousse à poser la question de la manière selon laquelle les mailles institutionnelles peuvent s'adapter à ces changements.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

Chez les géographes, l'accent est généralement mis sur la territorialisation comme inscription spatiale des groupes sociaux (Vanier, 2009) alors que les politistes traitent plus régulièrement de la territorialisation des politiques publiques (Faure, 2005 ; Faure et Négrier, 2007). L'approche qui sera explorée dans cette thèse se situe dans cet entre-deux. Elle vise à interroger, pour les collectivités territoriales, l'expression d'un « besoin d'exister » au-delà du simple statut d'échelon administratif et donc la nécessité (supposée à ce stade) de se rendre présentes auprès des habitants comme des individus ou groupes externes, en multipliant notamment leurs efforts en matière de communication. Cette acception du processus de territorialisation met donc l'accent sur les jeux d'acteurs et les modalités d'exercice du pouvoir qui se constituent au sein d'un territoire. Dans une optique comparable, Bernard Debarbieux, définit la territorialisation, comme « l'ensemble des actions, des techniques et des dispositifs d'action et d'information qui façonnent la nature ou le sens d'un environnement matériel pour le conformer à un projet territorial. » (Debarbieux, 2009). En France comme en Italie, la territorialisation est donc le résultat d'une mobilisation d'acteurs ayant en commun un projet pour le territoire (Vallega, 2004), ce qui rejoint la perspective adoptée par les économistes territoriaux (Hamara, 2009). Cette définition introduit également un élément fondamental : le rôle de l'information dans le modelage d'un territoire. Cette considération s'avère primordiale dans une thèse qui prend, comme c'est le cas ici, le parti d'étudier la production de discours, de récit de la part des acteurs institutionnels.

Peut-on alors identifier une nuance qui soit sémantiquement significative entre les utilisations du terme de territorialisation et celles du terme d'institutionnalisation ? Il semblerait au contraire qu'il s'agisse plus simplement de l'expression de traditions disciplinaires ou linguistiques différentes : la science politique francophone ayant tendance à privilégier, à l'image de la géographie politique anglophone, le terme d'institutionnalisation au détriment du vocable de territorialisation qui est pour sa part plus volontiers utilisé par la géographie francophone. Dans cet ensemble de définitions hétérogènes il ressort un petit nombre de constantes parmi lesquelles la référence à l'action – le plus souvent volontaire – de divers acteurs mais également la tendance à décortiquer le processus en plusieurs étapes (4 ou 5) qui se succèdent ou se déroulent simultanément selon les cas. La dimension actorielle d'une part, et l'importance de considérer la temporalité du processus de l'autre constituent les deux pistes sur lesquelles s'engage cette recherche.

1.2.3. Décomposer pour appréhender la temporalité du processus de territorialisation

La question de la temporalité du processus de territorialisation est affrontée dans la littérature scientifique à l'aide de divers découpages en séquences, phases ou étapes, bien que ses principaux théoriciens, Guy Di Méo comme Anssi Paasi, prennent soin de préciser que la complexité du processus fait que ces phases sont bien souvent concomitantes et qu'il ne s'agit pas d'une succession chronologique rangée (Turco, 2010 ; Di Méo, 2007 ; Paasi, 1986). La

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

théorisation de l'institutionnalisation des territoires, qui constitue pour Paasi un processus historique continu (Paasi, 1986), passe par quatre phases (dont l'ordre peut varier et qui peuvent se succéder ou avoir lieu simultanément) : la phase de délimitation territoriale (*territorial shaping with soft or hard boundaries*) où le territoire est essentiellement distingué de ses voisins à travers l'existence de ses frontières, la phase de formation d'un cadre conceptuel ou symbolique (*symbolic shaping*), celle de l'adoption d'une structure institutionnelle (*Institutional Shaping*) et enfin l'établissement en tant qu'entité dans le système régional et la conscience sociale (*established role*).

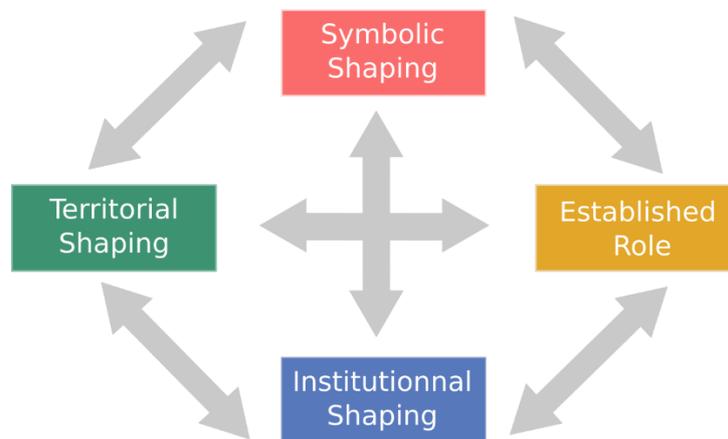


Figure 5. Les phases de la territorialisation selon Paasi, 1986. Réalisation : Bernadou, 2019.

Il faut signaler que le processus d'*institutionalization* du territoire chez Paasi – conformément à l'usage du terme *region* dans la littérature anglophone – concerne tous les types de territoires et pas seulement les territoires politiques et administratifs, les mailles de pouvoir, qui ne constituent que le cas particulier où la délimitation territoriale est fixe et la « sphère des institutions » développée à son maximum. De même, la quatrième étape décrite, qui ferait du territoire « an established part of a regional system and regional consciousness », fait en réalité appel à la poursuite du processus d'institutionnalisation même après que le territoire a acquis une existence au sein de la structure spatiale de la société et de sa conscience sociale, c'est-à-dire dans le meilleur des cas un rôle dans l'administration. Le territoire est ainsi l'objet d'une construction sociale continue, fruit de relations entre acteurs. L'influence considérable des travaux de Paasi dans les années 1990 et 2000 a conduit à de multiples reformulations de cette théorie par ses successeurs. Ainsi Garri Raagmaa considère au contraire que l'institutionnalisation a une fin et qu'il est nécessaire de penser une cinquième étape à ce raisonnement, qui fait suite au processus d'institutionnalisation et se traduit soit par un renouvellement continu, soit par une désinstitutionnalisation - et donc par la disparition du territoire au cours d'un mouvement de restructuration régionale - (Raagmaa, 2002, p. 59-60).

Dans un article où il le compare à la patrimonialisation, Guy Di Méo propose lui aussi de décomposer le processus de construction territoriale en cinq étapes. La première de ces

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

étapes est celle de la délimitation, il s'agit donc d'en fixer les bornes, l'étendue dans l'espace. La seconde est qualifiée de « singularisation du territoire » et consiste à un dresser des caractéristiques permettant de l'identifier comme un espace intrinsèquement différent de ses voisins (légitimant ainsi le découpage, l'existence en tant que maille différenciée). La troisième étape est celle de la nomination ou de la représentation : lui sont associés un nom, souvent chargé d'histoire, et des attributs (drapeau, logo, identité visuelle mais aussi monuments, etc.) qui permettent au territoire de se faire une place dans le concert des institutions et d'accroître sa notoriété. La quatrième étape serait alors celle de la valorisation, mettant en avant le développement économique local et l'augmentation de l'attractivité du territoire en question. Enfin une cinquième étape, plus transversale, est celle de l'adoption ou de l'appropriation qui implique qu'un groupe social comprenne le sens donné au territoire et s'identifie à travers lui, sans pour autant que ce sens ne soit fixé à jamais (Di Méo, 2007).

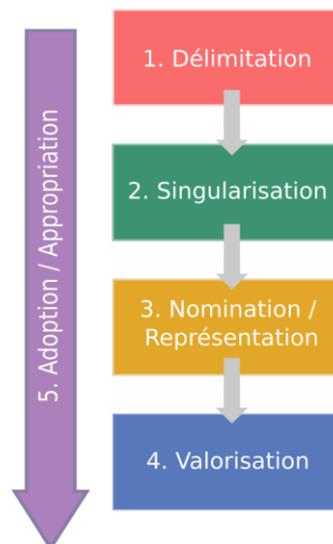


Figure 6. Les étapes du processus de territorialisation selon Di Méo, 2007. Réalisation : Bernadou, 2019.

L'idée que la consistance d'une maille politico-administrative puisse varier dans le temps constitue une hypothèse majeure de ce travail et plusieurs cas sont alors envisageables pour la préciser. Il est par exemple possible d'imaginer que cette consistance est plus faible lors des premières années qui suivent sa création, ou bien à la suite de réformes territoriales, et qu'elle se renforce dans le temps par la stabilité de l'exercice du pouvoir. C'est l'option défendue par D. Rivière dans le contexte italien (Rivière, 1997, 2006a) ou par J. Beauchard et bien d'autres au sujet de la maille départementale française dont « la légitimité du découpage (quelle qu'en soit l'origine) est infiniment moins importante que la légitimité acquise» (Beauchard, 2003, p. 9). On peut aussi envisager le moment de création de la maille comme catalyseur renforçant la légitimité de l'échelon administratif lui-même, comme cela a pu être le cas à l'issue de la Révolution Française (Ozouf-Marignier, 1993), de l'Unification ou de la

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

rédaction de la Constitution de la République italienne (Compagna, 1964 ; Pavone, 1964 ; Rotelli, 1973).

Enfin, cette consistance est d'autant plus relative qu'elle est liée avec les contingences de la politique à l'échelle locale ou nationale, et les sondages d'opinion montrent bien que la confiance des Italiens en leurs institutions est très fluctuante (bien que globalement en baisse dans les deux dernières décennies, j'y reviendrai au chapitre 2). J'essaierai donc de distinguer des phases, qui sont peut-être aussi des périodes, dans la construction territoriale des mailles régionales et locales italiennes et de déterminer en quoi le passage de l'une à l'autre modifie le récit territorial officiel produit par les institutions.

1.2.4. Le « réchauffement territorial », une des phases du processus de territorialisation ?

Afin de dépasser cette opposition entre territoire politique et territoire social et de ne pas nier aux circonscriptions administratives le statut de territoire, Frédéric Tesson propose de distinguer des « territoires froids » et des « territoires chauds ». Les premiers correspondent aux territoires politiques issus d'un maillage décidé par l'État de manière supposée objective et scientifique et sans (forcément) avoir recours à l'histoire. Ils sont les cadres de l'administration et de l'action, des outils mis en place par la machine républicaine. Les seconds, au contraire, « s'imposent par leur centre et par les légendes qui les ancrent (et les encrent) plus que par leurs limites géographiques » (Tesson, 2014, p. 98). Les territoires chauds correspondent donc à ces territoires appropriés et chargés de sens et objets de représentation, les territoires légitimés par la culture et l'histoire. Le passage de l'un à l'autre serait possible à travers une opération, qu'il nomme « réchauffement territorial », et qui passe par la connexion de l'image des territoires « chauds » avec les périmètres d'action des territoires « froids ». Poursuivant sa métaphore, il précise :

« le réchauffement territorial désigne le mouvement qui consiste, pour les territoires froids, à s'inscrire durablement dans les représentations sociales par divers procédés discursifs performatifs. Cette performativité est effective du fait de contextes d'énonciation maîtrisés par des acteurs politiques légitimes.» (Tesson, 2014, p. 100).

Cette métaphore semble particulièrement pertinente sur le plan heuristique pour décrire le processus que cette thèse prend pour objet. En effet, à travers la notion de « réchauffement territorial », c'est bien le discours des acteurs institutionnels, qui peuvent être identifiés aux « acteurs politiques légitimes » de Frédéric Tesson, qui se retrouve au centre l'analyse. Il formule ainsi une interrogation clé : « la construction territoriale menée par le politique n'est-elle pas un message destiné avant tout aux représentations que se font les individus de leur propre territorialité ? ». Le degré de performativité de leur discours reste toutefois à questionner. En filant cette métaphore, les deux régions étudiées ici peuvent être considérées comme des territoires « tièdes », bien que l'Émilie-Romagne semble avoir bénéficié d'un

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

processus de « réchauffement » plus ancien et plus efficace que celui du Latium. Il s'agit de considérer des acteurs qui héritent d'une maille qui n'est pas dessinée par eux, un territoire « froid » et qu'ils vont décider de rendre – ou non – plus légitime, plus incarnée et de lui conférer une forme d'évidence qui puisse faciliter son identification (depuis l'extérieur) ou son appropriation (en son sein) c'est-à-dire procéder selon l'expression de Frédéric Tesson à son « réchauffement ».

1.3. Le réchauffement territorial, une entrée par les acteurs institutionnels

La deuxième piste que la revue de la littérature a permis de souligner est celle de la place des différents acteurs dans ce processus. Pendant longtemps, les sciences sociales et la géographie en particulier ont eu tendance à penser les phénomènes spatiaux sans attacher assez d'importance aux logiques d'acteurs, à les laisser à l'arrière-plan, faisant de ces derniers « les oubliés du territoire » (Gumuchian et al., 2003). Alors qu'elle a toujours été au cœur de l'aménagement, la « dimension actorielle » jouit désormais d'une meilleure reconnaissance en géographie, surtout dans les différents courants que sont la géographie politique, la géographie sociale et les approches représentationnelles. Un certain nombre de difficultés apparaissent cependant difficiles à contourner en pratique. Ainsi, selon Bernard Elissalde, « ce type d'approche demeure cependant imprécis sur la façon de pondérer et de hiérarchiser le rôle des différents acteurs, opérateurs, agents, dans le processus de territorialisation et parfois ambigu sur le ou les systèmes de valeurs servant de référentiels auxdits processus » (Elissalde, 2005). Le parti pris d'interroger d'abord et avant tout la production institutionnelle du récit sur le territoire, et donc de mettre de côté (sans nier leur existence ou leur impact) les autres sources de représentations qui entrent dans ce processus constitue une tentative de contournement des écueils signalés par Elissalde. Les mobilisations citoyennes ou le rôle des associations économiques seront par exemple évoqués mais toujours en relation avec le discours officiel tenu par l'administration des collectivités territoriales, ces « acteurs politiques légitimes » dont parle Tesson. Il s'agira donc de déterminer si l'entrée dans le jeu de la construction territoriale de ces autres acteurs conduit les représentants de l'institution à se positionner vis-à-vis de récits alternatifs ou bien vient plutôt renforcer le poids du discours institutionnel en multipliant les sources d'un message produit en commun.

Dans la littérature scientifique, les acteurs institutionnels en charge de cette fabrique territoriale peuvent être considérés comme un groupe social dont l'unité repose sur la finalité ou l'intention de leur démarche. Mais la diversité des pratiques engagées et des objectifs plus directement visés, y compris au sein d'une même institution, conduisent nécessairement à fragmenter le groupe en question. C'est ce qu'exprime Anssi Paasi :

« as a consequence of the division of labour, some people and groups (elites) specialize in the active production and reproduction of regional consciousness, ultimately by

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

maintaining the established, institutionally mediated structure of signification. The purposes of these groups can vary from purely cultural interests to economic and political ones « (Paasi, 1986, p. 114).

Le chapitre 3 sera consacré à la déconstruction de cette catégorie « d'acteurs institutionnels » en insistant sur le fait qu'il ne s'agit en rien d'une catégorie homogène et qu'au contraire elle constitue une « boîte noire » à ouvrir. En effet, mentionner « les acteurs » comme un tout n'est au final guère plus efficace pour éclairer les dynamiques envisagées ici que de personnifier le territoire et de lui confier une volonté propre, comme c'est souvent le cas dans le langage courant à travers les artifices qu'Yves Lacoste appelle des « géographismes » (1976, 1981) tels que « la région aide à, la région veut que... et dont nous ferons une utilisation la plus mesurée possible. Un des enjeux de cette recherche doctorale est justement de reconstruire les chaînes d'acteurs qui président à cette construction du discours officiel sur le territoire et qui restent masquées lorsque la collectivité territoriale est considérée comme un tout uniforme, s'exprimant d'une seule et unique voix. Plusieurs possibilités sont ici envisageables. Considérer que le discours officiel n'est l'expression que des représentations du maire ou du président de région est une option envisageable tant la personnalisation du pouvoir s'est accrue depuis les réformes de 1993 (élection directe des maires) et de 1999 (élection directe des gouverneurs³⁴ de région). La question de la présidentialisation et de l'exercice gestionnaire du pouvoir dans les collectivités territoriales italiennes est largement défrichée en Italie (Ferlandi et Molinari, 2009 ; Mariucci, 2010 ; Pitruzzella, 2004) mais le simple fait de considérer que les territoires sur lesquels portent cette recherche soient ceux de la représentation politique (régions, métropoles, communes) invite à penser la pluralité des voix. Un conseil municipal ou régional – et parfois même un gouvernement – comporte des élus de plusieurs partis qui par définition sont porteurs de valeurs et d'opinions divergentes. Ce raisonnement vaut même lorsque le territoire est très fortement marqué politiquement, comme en Émilie-Romagne, où la gauche communiste puis les différentes coalitions de centre-gauche se sont succédées à la tête de la région sans interruption depuis sa naissance en tant que collectivité territoriale. Les différentes tendances qui traversent le collectif d'élus (surtout au sein de la majorité au pouvoir) peuvent avoir une traduction dans le contenu du discours sur le territoire en question. Dans ce travail, c'est à cette seconde dimension professionnelle plus qu'à celle de la diversité politique qu'a été donnée la priorité. Enfin, il faut ajouter à cela l'idée que la fabrique territoriale est en réalité aux mains de différents groupes socio-professionnels (plusieurs corps de métiers) dont chacun est susceptible de laisser son empreinte dans le message qui sera finalement diffusé³⁵. Le discours sur l'identité d'un

³⁴ Le terme de « gouverneur » tend à s'imposer dans la presse et dans le discours des acteurs rencontrés lorsqu'il s'agit de désigner le président de région dès lors qu'il est élu au suffrage universel direct.

³⁵ C'est pourquoi lors des périodes de recherche sur le terrain j'ai réalisé un grand nombre d'entretiens (93) afin de couvrir un spectre le plus large possible de type d'acteurs impliqué dans ce processus. J'ai ainsi tenté de différencier l'apport, au sein de l'institution, des décideurs politiques, des élus, des techniciens ou des

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

territoire est donc décrit comme protéiforme et co-construit par une multitude d'acteurs, dont le chercheur n'est pas exclu.

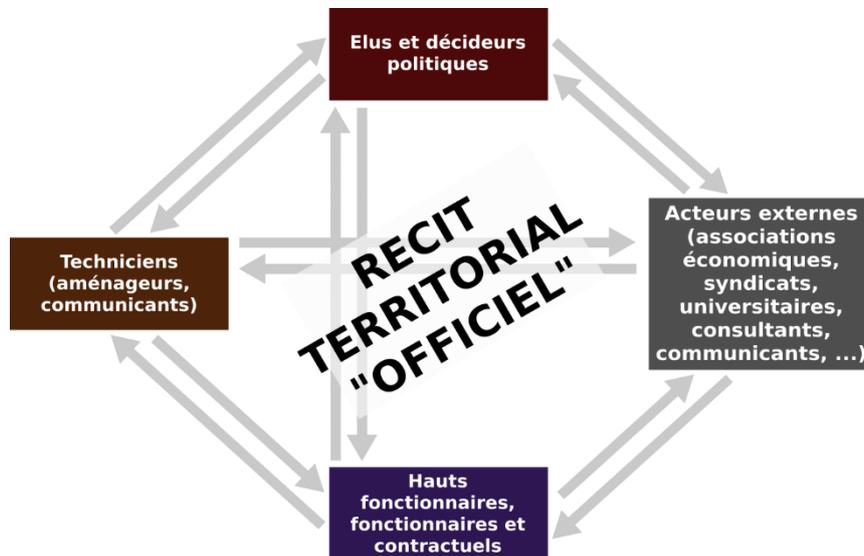


Figure 7. La fabrique du récit territorial, une co-construction mettant en jeu des groupes d'acteurs de statuts différents.

De plus, il faut considérer que ces groupes d'acteurs sont aussi une somme d'individus dotés « d'une intériorité, d'une intentionnalité, d'une capacité stratégique autonome et d'une compétence énonciative » (Lévy et Lussault, 2003, p. 40). Outre cette autonomie - que chaque individu peut avoir dans son travail - il faut également considérer que les acteurs sont souvent « multicasquettes » (Gumuchian et al., 2003), c'est-à-dire qu'ils exercent plusieurs rôles sociaux, font partie de plusieurs groupes différents et par-là même peuvent avoir des actions ou des objectifs divers ou ambivalents. Ainsi, chaque individu est à la fois habitant, usager et citoyen (HUC), soit autant de rôles auxquels il faut, dans le cadre de cette thèse, ajouter une fonction institutionnelle liée à leur activité professionnelle (élu, technicien, *planer*, consultant...). C'est pourquoi il est essentiel d'essayer de considérer les dires des acteurs recueillis en situation d'entretien comme des discours situés (y compris du point de vue géographique, de l'ancrage local). Cette recherche doctorale fait la part belle à tous les producteurs officiels du discours sur le territoire, ceux qui participent au nom de l'institution à la mise en récit et à la « mise en image du territoire » (Pagès, 2012). Mais dans quelle mesure cette construction territoriale par le discours est-elle volontariste ? Poser la question de l'intention de ce processus implique de formuler l'hypothèse d'une production volontaire (voire volontariste) du territoire, qui doit être appréhendée à la fois par les intentions et par les actions (Fourny, 2005) d'individus ou de groupes identifiés comme parties prenantes de

fonctionnaires, voire de ce qui a été produit en dehors (par des cabinets de conseil en communication, par les associations économiques) et qui est réapproprié par les acteurs qui composent l'institution.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

ce processus de construction. Autrement dit la fabrique territoriale serait le résultat d'une mobilisation d'acteurs qui cherchent à faire exister leur maille politico-administrative en tant que territoire, à la « réchauffer » au sens proposé par Frédéric Tesson (2014) sans pour autant verser dans le *hard region work* de Paasi c'est-à-dire le régionalisme militant et conflictuel. Pour tester cette hypothèse, j'ai tenté d'évaluer, notamment à travers la pratique des entretiens réalisés sur le terrain, le niveau de réflexivité des acteurs concernés par cette pratique. La réflexivité étant définie ici comme la capacité des acteurs à « comprendre ce qu'ils font pendant qu'ils le font » (Giddens, 1987, p. 33). Sont-ils conscients de participer à un processus de construction territoriale ? Est-ce une finalité assumée et si oui quels sont les bénéfices escomptés ? L'hypothèse inverse d'un désintéressement des acteurs ou d'une construction indépendante de leur volonté sera aussi à tester. En relation avec la question de l'intention doit également être évoquée l'idée d'une performativité du discours sur le territoire (Austin et Lane, 1970) : les acteurs, en mobilisant les référents identitaires font-ils véritablement advenir le territoire ?

Cette revue de la littérature a permis la mise en évidence d'un processus qui doit être envisagée dans son rapport au temps long et dans sa dimension actorielle. Plusieurs questions restent alors à éclaircir : quels sont les indices d'une intention du réchauffement territorial ? Quels sont les outils dont dispose une collectivité territoriale pour susciter l'appropriation, et comment l'évolution de l'utilisation de ces outils par les acteurs institutionnels peut varier dans le temps ? L'hypothèse qui découle de ces interrogations est qu'il est possible de différencier, à la manière de Paasi ou Di Méo, plusieurs stades de l'existence de la collectivité considérée, chacun de ces stades portant des logiques et des enjeux de construction territoriale variables. Cependant, afin de limiter au maximum les contresens que l'entretien d'un flou définitionnel pourrait engendrer, je propose de réserver dans ma thèse le terme d'institutionnalisation à l'acquisition pour un territoire du statut de maille institutionnelle (et plus particulièrement de collectivité territoriale), c'est-à-dire un moment particulier, qui correspond à la phase d'*institutional shaping* proposée par Paasi.

2. Le récit territorial : un outil au service des acteurs en charge de la fabrique du territoire

Afin de souligner la dimension peu structurée et résolument complexe de la pratique des acteurs en matière de fabrique du territoire, certains chercheurs s'emparent de la métaphore du bricolage : « le territoire n'est pas un objet neutre décidé dans l'abstraction et déconnecté du réel. Il est avant tout bricolé par les acteurs en fonction d'un grand nombre de paramètres en permanente mutation » (Micoud, 2000). En parallèle, il a plusieurs fois été mentionné dans les paragraphes précédents que la fabrique territoriale passait notamment par le discours, c'est-à-dire par un propos construit, énoncé ou diffusé à propos du territoire en question. Les

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

paragraphe qui suivent proposent d'évaluer la capacité des élites (notamment politiques) à formuler des récits, des doctrines, voire des idéologies (Faure, 2012) en lien avec le territoire qu'elles administrent. Ils ont également pour but d'introduire l'objet « récit territorial », en le proposant comme un outil clé dans ce bricolage par lequel passe la fabrique du territoire.

2.1. « Le récit territorial », une fiction nécessaire

Prendre pour objet la production d'un récit, d'une narration, incite à inscrire l'analyse dans le champ des études de discours et des fictions. La production d'une narration sur le territoire est une activité à laquelle semble se livrer toute collectivité, locale ou régionale, que ce soit dans le discours et les pratiques de ses élites, dans le choix et la diffusion de son logo (et des autres éléments d'identité visuelle qui l'entourent), ou de manière plus assumée dans la mise en place de stratégies de marketing territorial. Il est alors utile de faire appel aux savoirs développés dans d'autres disciplines des sciences humaines, habituées à ce genre d'objet depuis plus longtemps que la géographie, en particulier l'histoire (ou plutôt le discours sur l'histoire et les usages du passé) et les sciences de la communication (à travers la dimension *marketing* que peut prendre ce récit). Pour en donner une définition simple, qui sera amendée et complétée par la suite, le récit territorial est envisagé dans cette thèse comme l'ensemble des discours produits, implicitement ou explicitement, pour conférer un sens, une identité et une image à un territoire administratif. Le récit territorial diffère du simple discours sur le territoire en ce qu'il procède d'une véritable intention dans la construction de sens et la fabrique de l'image.

L'attention portée par la géographie au phénomène du marketing territorial n'est pourtant pas neuve en géographie : la multiplication de la production d'images publicitaires par les villes françaises à partir des années 1980 ainsi fait l'objet des premières thèses de géographie centrées sur « l'image de la ville » (Lussault, 1992) ou sur le « marketing urbain » (Rosemberg, 1997). Ces travaux se rejoignent sur un point : la difficulté de définir les contours de cet objet nébuleux qu'est le récit territorial. Ainsi selon Rosemberg, « l'objet est flou, ce dont témoigne les appellations interchangeables sous lesquelles on le désigne : politique d'image, politique de communication et marketing urbain ». Sa traduction pose également problème : pour désigner la notion de récit territorial, les chercheurs anglophones évoquent les *narratives* tandis que l'action de leur production est résumée dans l'expression *storytelling* et dont l'emploi dépasse largement le champ de la communication des collectivités territoriales. Nombreuses sont les publications récentes à en faire un élément moteur de la planification urbaine contemporaine (Hulst, 2012 ; Mager et Matthey, 2015). Du côté italien, la norme semble être à l'emploi du vocabulaire anglais (Fontana, 2009 ; Fontana, Sassoon et Soranzo, 2011), bien plus fréquents dans les articles consacrés au sujet que les termes de *racconto* ou *narrazione territoriale*, pourtant utilisés par le personnel politique lors de nos entretiens :

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

« Je considère comme important le fait de traduire la réalité en récit, elle acquiert ainsi un poids et une dignité, dans la mesure où le récit ne falsifie pas la réalité mais se limite à en donner une interprétation, à en donner honnêtement une version susceptible d'être confrontée à d'autres récits et à d'autres versions de la réalité. Si le *storytelling* est un pur artifice, alors il ne s'imposera pas durablement et peut même se transformer en boomerang. Les gens ici sont passionnés et défendent fermement leur espace. Mais ils sont également désenchantés : ils peuvent se laisser séduire par un beau parleur mais ensuite demander des comptes, ils veulent des preuves d'honnêteté. Avec un jeu de mot : ils ne se contentent pas d'un conte³⁶.» (Piero Venturi, proche collaborateur – et plume - de Vasco Errani président de la Région Émilie-Romagne, mai 2016)

Il convient toutefois de se garder de faire l'équivalence systématique entre « communication des collectivités » et « marketing territorial ». Le marketing territorial est certes une des formes que prend le récit territorial, peut-être la plus offensive dans la communication des collectivités depuis les années 1980 mais elle ne l'épuise pas, loin de là. L'étude des différentes modalités de la communication des collectivités territoriale fait pleinement partie de cette « fabrique du récit territorial » en Italie, dans le chapitre 3.

Certains auteurs ont proposé une typologie des récits territoriaux fondée en grande partie sur le rapport au temps que l'on peut y déceler (Debarbieux, Fourny et Vanier, 2001). Les trois types majeurs qu'ils identifient sont les suivants : les récits historiographiques, qui visent à ancrer le territoire dans un passé mythique, les récits modernistes, qui exaltent l'innovation et les transformations et enfin les récits prospectifs ou prophétiques qui dessinent un avenir possible ou souhaitable pour le territoire en question. Pour ma part, j'ai plutôt tendance à penser que cette typologie théorique ne décrit pas forcément différents récits possibles mais bien les trois parties constitutives de chaque récit territorial « complet » et que chacune de ces parties sera plus ou moins développée en fonction de la phase du processus de territorialisation dans laquelle le territoire en question est engagé au moment où le produit. Il est possible d'imaginer par exemple que la partie « historiographique », destinée à ancrer le territoire et la société qui le constitue dans un temps long et une histoire prestigieuse sera particulièrement soignée et développée dans la phase d'institutionnalisation, qui suit la naissance de la maille et qui nécessite de proposer aux habitants des éléments qui leur permettront de s'inscrire dans le territoire et de s'identifier comme une communauté potentielle.

³⁶ «Ritengo importante tradurre una realtà in racconto, acquista peso e dignità se il racconto non falsifica la realtà ma si limita ad interpretarla, a darne onestamente una versione, passibile di confronti con altri racconti ed altre versioni di realtà. Se lo storytelling è puro artificio allora ha il respiro breve e può tramutarsi in un boomerang. La gente di questi territori è passionale, ferma nel difendere il proprio spazio. Ma è anche disincantata: può farsi irretire da qualche abile parolaio ma poi chiede il conto, vuole le prove di onestà. Con un gioco di parole: non si accontenta del racconto.»

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

2.2. Recours à l'histoire et au passé

Si produire du territoire c'est produire de l'espace approprié, alors il faut se pencher sur les mécanismes qui peuvent susciter l'appropriation. Parmi les outils éprouvés pour construire la singularité d'un collectif humain, le recours à l'histoire ou à une certaine vision du passé a déjà fait l'objet de nombreuses investigations. La plupart des travaux se situent cependant à une autre échelle : celle de la fabrique des nations par les États récents ou par des territoires aspirant à l'indépendance. Toutes les études ayant pris pour objet l'identification des ressorts de la fabrique des nations, en particulier dans le cas italien (Banti, 2011 ; Brice, 2010a ; Pécout, 1997), insistent sur le rôle de la mise en récit comme support majeur pour générer des représentations partagées et un imaginaire d'un territoire. Pour ce dernier « la nation a été construite dans le langage » (Anderson, 1983). Ce récit met en scène un territoire, le représente, en faisant appel à des référents des plus variés et comporte plusieurs passages obligés, une identification des frontières (présentées dans la mesure du possible comme « naturelles), une histoire mythifiée, des héros ou grands personnages (à célébrer et auxquels il est permis de s'identifier), et traditions mais également des projets et des aspirations disponibles pour être partagés. L'usage qui est fait du patrimoine culturel matériel et immatériel et jusqu'à l'identification de paysages types supposé caractéristiques participent de cette « invention de la tradition » décrite chez Hobsbawm, 1999). L'enjeu est alors de susciter une « adhésion collective à la fiction » (Thiesse, 1999, p.14) mais envisager ces questions à partir du niveau urbain ou régional pose quoi qu'il en soit un problème de transfert d'outils. Les collectivités territoriales infranationales ne bénéficient évidemment pas d'autant de ressources matérielles et symboliques – comme la communauté de langue – que les États (Anderson, 1983 ; Citron, 1987 ; Thiesse, 1997, 1999), il suffit pour cela de penser au rôle que ces différents travaux attribuent à des opérations comme le service militaire obligatoire ou l'Ecole. Mais une partie de l'arsenal théorique employé dans le cadre de la fabrique des nations me semble transférable : dans quelle mesure est-il possible d'affirmer aussi que les régions sont également avant tout des productions discursives et que la force leur inscription de le réel dépend d'abord de la capacité des acteurs en charge de la production de récit à la faire exister ? Un des choix de cette thèse est bien d'envisager le fait que **par imitation de l'entreprise des État-nations**, les collectivités territoriales, ici en premier lieu les Régions italiennes, se saisissent de tout l'arsenal des supports de communication à leur disposition (brochures, publications traditionnelles, discours d'élus, médias locaux mais aussi désormais sites internet et réseaux sociaux) pour raconter leur territoire, leur histoire, leur patrimoine culturel, et procéder en cela au « réchauffement territorial » de leur maille.

Au-delà du rapport à l'histoire, qui passe vraisemblablement par l'identification d'un passé commun à l'ensemble (si possible) des territoires locaux présents dans la maille, la fiction du récit territorial peut porter sur des idées, des objets ou des valeurs partagées qui peuvent être

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

envisagés comme autant de construction. M.-C. Fourny propose par exemple de s'intéresser aux analyses statistiques officielles. Ces publications donnent selon elle le plus souvent une vision homogénéisante du territoire, elles montrent une « unité de fonctionnement qui occulte la complexité territoriale sous-jacente » (Fourny, 2003). En s'appuyant sur cette remarque je formule l'hypothèse selon laquelle, dans la construction du récit par une collectivité territoriale, les éléments présentant le territoire comme homogène seront privilégiés à ceux montrant la diversité, les fractures internes. Et que cet effort est d'autant plus intense que le territoire concerné est étendu et hétérogène (que ce soit sur le plan démographique, social, culturel ou économique). L'institution dans un certain sens se devrait de mettre en avant une certaine unité dans son contenu qui vienne légitimer son existence et ses limites. Par exemple, j'ai pu recenser dans les entretiens conduits à Bologne et dans sa région que l'une des caractéristiques qui est la plus citée pour qualifier la région Émilie-Romagne dans son ensemble fait appel à sa couleur politique traditionnelle (« région rouge » ou « région de gauche »). Ainsi, Piero Venturi, porte-parole et plume de l'ex-président de la région Émilie-Romagne déclarait en mai 2016: « il existe une façon d'être des gens d'ici qui a généré un récit territorial très significatif : la longue période de la région « rouge » en est un exemple³⁷ ». Outre la simplification évidente de la réalité politique, cette expression maintes fois entendue sur le terrain cache de fortes disparités en termes de géographie électorale : les habitants des provinces occidentales de la région (Piacenza et Parma) ayant au contraire plutôt tendance à accorder leurs suffrages à la droite. La figure 3 qui présente le résultat des dernières élections régionales rend compte que ce qualificatif de « région rouge » qui désigne le cœur de la gauche italienne (si tant est que le Parti Démocratique puisse être considéré comme représentant de la gauche historique) n'est en fait valable que pour la partie centrale du territoire régional (de la province de Reggio-Emilia à celle de Ravenne).

³⁷ « Esiste un modo di essere di questa gente che ha generato un racconto territoriale molto significativo: la lunga stagione della regione «rossa» ne è un esempio storico. »

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

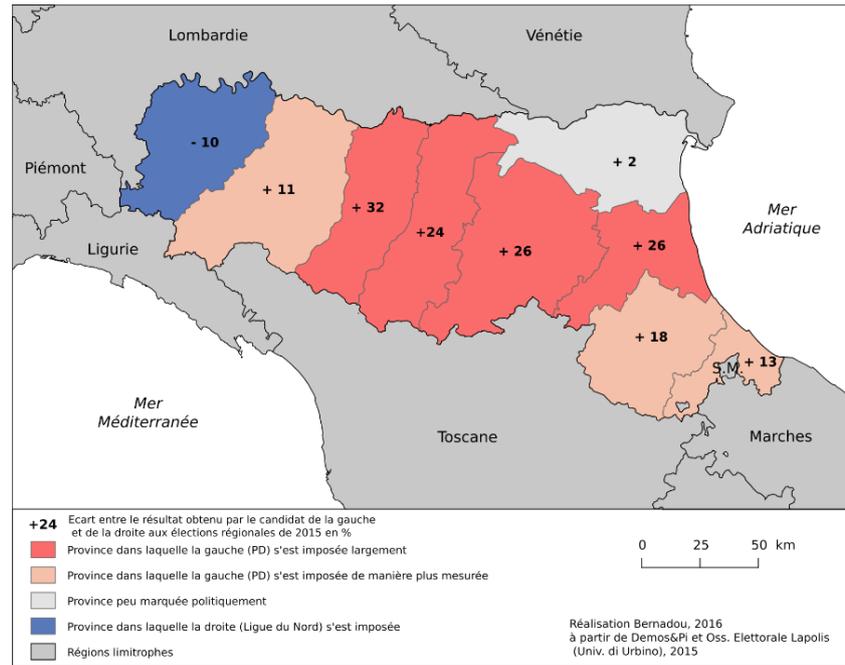


Figure 8. Géographie électorale par province aux élections régionales de 2014 en Émilie-Romagne

Il s'agira alors de recenser les éléments choisis pour construire cette unité (supposée ou revendiquée) dans le discours et de voir comment les auteurs de ce discours vont composer avec le manque d'homogénéité de nos deux régions d'étude, tant du point de vue culturel que du point de vue socio-économique. Quels sont en réalité les « briques » que les acteurs peuvent utiliser pour structurer leur discours ? Quels *référents identitaires* (Fourny, 2008) mobiliser lorsqu'il s'agit de mettre en scène son territoire ? En résumé, comment une institution territoriale cherche-t-elle à se construire une image singulière et identifiable et pourquoi ?

2.3. Performativité du discours dans le découpage et la nomination mais pas forcément dans le réchauffement territorial

Étudier la construction territoriale par les représentants d'une institution nécessite de poser la question de la performativité du discours. La création de nouvelles mailles, la fabrique des « territoires froids » déjà évoquée, qui passe également par l'acte de dénomination, constitue certainement un exemple de discours performatif, mais cette pratique elle-même semble avoir une efficacité relative. Et dès lors qu'il s'agit de penser l'impact du discours sur les représentations du territoire, la relation entre le dire et le faire semble d'autant moins évidente. Pourtant, la tendance parmi les géographes qui ont questionné cette fabrique de récit territorial est de signaler la performativité du discours officiel tenu par les acteurs institutionnels. C'est le cas de Frédéric Tesson lorsqu'il évoque le fait que « la vocation performative du discours territorial est renforcée par la légitimité des acteurs qui le portent et le profèrent » (Tesson, 2014, p. 19) ou de Marie-Christine Fourny quand elle écrit que « le

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

discours sur le local ne se situe plus dans une logique d'affirmation ou de reproduction de l'identité d'un territoire mais bien plus dans une logique performative de validation d'une existence. » (Fourny, 2005, p. 32). La légitimité des acteurs politique est d'ailleurs décrite comme intrinsèquement territoriale en ce qu'elle procède d'une élection organisée dans le cadre d'un territoire politique (Morgan, 2007), ce qui participe au fait que même dans un monde de réseau, les frontières et limites territoriales continuent à faire sens. Il faut néanmoins souligner ici un point d'achoppement, une certaine circularité dans le raisonnement puisque cette revue de la littérature, certes partielle, invite à admettre d'un côté une performativité du récit territorial qui serait due au fait qu'il est énoncé par des acteurs qui possèdent une forte légitimité et en même temps, de l'autre côté, à émettre l'hypothèse que l'une des finalités du récit territorial est de renforcer la légitimité de l'existence d'un territoire et de ses responsables politiques.

Mais quelle est cette performativité du discours sur le territoire dont parlent Tesson et Fourny ? L'entrée « performativité » du *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, définit cette notion comme la « propriété de la parole d'agir sur le monde et de le transformer » (Mondada, 2003). Les travaux sur la performativité du discours trouvent leur origine disciplinaire dans les domaines de la philosophie du langage et de la linguistique, en particulier anglo-saxonne (Austin et Lane, 1970). Le terme de performatif – qui s'oppose chez Austin au « constatif » - désigne alors une propriété du langage permettant un rapport d'équivalence entre le « dire » et le « faire ». Imaginée d'abord dans un sens étroit, celui d'un petit nombre d'actes de paroles qui prennent place dans des cadres socio-rituels particuliers, l'usage de la notion s'est ensuite élargi et généralisé à tout acte de langage. Les travaux d'Austin mettent cependant l'accent sur l'importance de considérer les conditions d'énonciation pour pouvoir juger de la performativité d'un énoncé. Qui est le locuteur ? Qui est celui qui a préparé le discours en amont et avec quelle intention ? Qui est la cible du discours ? Qui en est réellement le récipiendaire ? À quelle occasion le discours a-t-il été prononcé ? C'est ce type de questionnement qui devient central dès lors que l'attention se déporte sur le contexte d'énonciation, rejoignant ainsi la question de l'acteur évoquée plus haut.

Il ne s'agit évidemment pas de dire que le discours d'un acteur, un dirigeant politique par exemple, peut avoir un impact concret et immédiat sur l'organisation de l'espace ou la croissance économique d'une région. Non, le pouvoir que l'on prête à ce discours c'est d'abord la capacité à modifier les représentations mentales associées à un territoire. Pas de manière immédiate et universelle, mais de manière progressive et pour des catégories de cibles particulières. Il est difficile de confirmer *a priori* la performativité du récit territorial sans étudier en profondeur la réception de ce message chez ses cibles (au premier rang desquelles on trouve les habitants du territoire en question) et la modification éventuelle de leurs pratiques. Selon Frédéric Tesson, il est d'ailleurs « vain de chercher une adéquation entre

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

territoire politique construit et pratique de l'espace par les habitants » dans la mesure l'optimum dimensionnel d'un territoire est un mythe. La quête d'une maille qui enfermerait les pratiques des habitants et des entreprises dans toutes les fonctions est vouée à l'échec. « L'enjeu pour le politique semble moins, dans un premier temps, de modifier les pratiques des habitants que de leur faire prendre conscience de cette nouvelle virtualité que représente ce nouveau territoire. De fait, peu importe finalement si le territoire construit est en adéquation avec les « espaces de vie » de ceux qui l'habitent, il s'agit « simplement » de faire intégrer aux gens l'existence de ce nouveau territoire virtuel de référence » (Tesson, 2004), c'est-à-dire de l'inscrire petit à petit dans leurs représentations spatiales.

Les réformes territoriales qui ont eu lieu en France comme en Italie au cours des trois dernières années témoignent du fait que le remaniement du maillage administratif est une pratique typique de l'avènement d'un pouvoir en quête d'affirmation. L'acte de délimiter et de nommer une portion d'espace peut être considéré, parmi d'autres fonction bien-sûr, comme une manifestation de la performativité du discours des détenteurs de l'autorité politique. L'activité de planification et de programmation territoriale, réalisée par des services spécialisés au sein des collectivités disposant de telles compétences, repose bien souvent sur la délimitation de zonages. Ces zonages, définis comme des sous-ensembles issus d'une division de l'espace en fonction de caractéristiques particulières pour attribuer des fonctions ou être la cible de politiques publiques sectorielles particulières (comme a pu l'être le Mezzogiorno pour l'État italien), ne correspondent pas forcément à des échelons politico-administratifs. Ces zones (espaces, aires, mais pas territoires) existent dès lors que leur nom apparaît dans un document officiel ou dans l'allocution d'un élu, ne serait-ce que parce que ces zones deviennent l'échelle de répartition des dotations et des compétences. En ce sens, l'institution jouit d'un pouvoir performatif immense, et la région Émilie-Romagne a fondé une large partie de sa spécificité en tant qu'institution et son image de *buongoverno* sur sa capacité à mobiliser les échelons de pouvoir de rang inférieurs pour faciliter l'exercice du principe de subsidiarité. Dans les périodes de stabilité du pouvoir régional et des relations État/région, les gouvernements régionaux ont choisis de déléguer aux provinces une grande partie des compétences régionales :

« La Région Émilie-Romagne a décentralisé sur les provinces de nombreuses fonctions qui auraient été l'apanage de la Région. Cela se faisait dans une relation directe : nous donnions les orientations générales, nous programmions au niveau régional et les provinces faisaient des projets et demandaient les financements à la Région. L'autonomie laissée aux territoires locaux constitue une façon de faire qui nous est propre³⁸ » (Entretien avec S. Saliera, vice-présidente de la Région Émilie-Romagne, le 27.01.2014)

³⁸ «La Regione quindi a decentrato sulle province molte funzioni che sarebbero state della Regione. In un rapporto diretto : noi indirizziamo, programiamo al livello regionale, le province progettano e chiedono alla Regione. L'autonomia lasciata ai territori locali è un nostro modo di fare.»

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

A contrario, dans d'autres contextes, notamment lorsque la nécessité d'affirmation du pouvoir régional se fait plus pressante (durant les années qui suivirent l'avènement de la maille régionale ou lors des périodes de réformes territoriales), les subdivisions construites par la Région ont eu un caractère résolument novateur et se sont éloignées des découpages préexistants imposés par l'État, qui s'agisse des *comprensori* des années 1970-80 ou des *aree vaste* proposées en 2015-2016. Il y aurait donc dans la capacité à découper différemment un véritable instrument de pouvoir au service de la collectivité en mesure de l'exercer, une forme de mise en scène de son autorité. En cela, découper c'est déjà produire du récit (Ozouf-Marignier, 1993 ; Raffestin, 1980), un récit qui s'ancre directement dans la réalité du paysage institutionnel et qui est destiné à le modifier durablement.

La question du choix du nom des différentes mailles de pouvoir est, elle aussi, au centre de l'attention des chercheurs liés à la géographie politique depuis les années 1980 (Akin, 1999 ; Giraut et Houssay-Holzschuch, 2008 ; Marié, 1982). L'attribution d'un nom a une forte valeur évocatoire, identitaire et culturelle, il suffit pour s'en convaincre de penser à la manière « italique » dont ont été renommés certaines communes ou lieux durant la période fasciste, qui a d'ailleurs été également très prolifique en création de nouvelles mailles, notamment provinciales (Galluccio, 2015). Ainsi le fait de mentionner le nom d'une portion d'espace ou d'en dessiner l'emprise spatiale sur des cartes revient à reconnaître ou affirmer son existence mais pose la question de son accession à une certaine territorialité (Turco, 2010). L'Émilie-Romagne est le parfait exemple des difficultés qu'il peut y avoir à faire avec le nom d'un territoire lorsqu'il est imposé. Comment en effet développer l'idée d'une région légitime et homogène lorsque le nom même du compartiment tel qu'il a été entériné par l'Assemblée Constituante clame haut et fort la dualité constitutive du territoire³⁹. Il faut ici faire référence à la narration développée autour du trait d'union qui relie (formellement, sur le plan typographique) les deux sous-ensembles constitutifs de la région. Les acteurs en charge de la production du récit territorial régional pointent presque tous ce détail comme un problème majeur et au fil des années un discours structuré a été développé à propos de ce signe de ponctuation pour en faire un élément de liaison, voire un symbole d'unité : assimilé à la Via Emilia, l'axe principal d'origine romaine qui parcourt le territoire régional d'Ouest en Est. C'est le cas dans les discours promotionnels comme ici avec le texte de présentation de la région dans une vidéo réalisée à l'occasion de l'exposition *Regioni Testimonianze d'Italia* pour le cent-cinquantenaire de l'Unité italienne :

« Pour nous nommer un mot ne suffit pas : Émilie-Romagne, Émilien-Romagnol, il en faut au moins deux, et également un tiret pour les unir. Parce que nous sommes tant de

³⁹ Les efforts déployés dans le contexte français par Georges Frêche en 2005 pour faire modifier le nom de sa région Languedoc-Roussillon en « Septimanie » relèvent du même constat (Giraut et alii, 2008 ; Sagnes, 2008)

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

choses, toutes ensembles et toutes différentes. Nous sommes nous aussi un trait d'union, une charnière entre le Nord et le Sud⁴⁰. » (Carlo Lucarelli, 2011)

Mais c'est aussi le cas dans le discours savant à travers les publications des universitaires, notamment géographes :

« En résumé, le célèbre «tiret» est ici plus qu'ailleurs un trait d'union au sens de « Émilie y compris la Romagne (ou mieux les Romagnes) » ; et il est important de rappeler cela de nos jours, face aux propositions de séparation, qui seraient cause de fragmentation et de faiblesse⁴¹ » (Dallari, 2011 in *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*. Vol. III)

À l'inverse, ne pas souhaiter utiliser le nom d'un territoire, bien institutionnalisé ou pas, constitue un choix lourd de sens et revient bien souvent à nier son existence, et pourquoi pas à démontrer une volonté de le voir disparaître. Dans le cas de la région Latium, le nom même de la région ne fait pas consensus. Un cas a notamment attiré mon attention : celui de l'Unindustria, une des principales organisations patronales de la région Latium qui s'évertue à conserver dans son logotype comme dans son nom les références géographiques « Rome, Frosinone, Latina, Rieti, Viterbo » (soit les cinq provinces constituant la région administrative du Latium) sans jamais faire appel au nom de la région, lui niant ainsi le statut de territoire, prenant ainsi le contrepied à la fois de toutes les autres branches régionales de l'Unindustria et de toutes les autres associations économiques officiant sur le territoire du Latium (FederLazio, Unioncamere Lazio,...). Deux hypothèses peuvent être formulées pour justifier ce refus de s'approprier le nom de la région. Soit il existe un conflit latent et pérenne avec l'autorité régionale, ce qui semble difficile à imaginer étant donné le manque de stabilité politique à la tête de la région, qui change régulièrement de cap en termes de politiques de développement économique. Soit le déficit de notoriété et de pouvoir d'évocation du nom Latium est jugé pas assez rassembleur par les membres de l'organisation patronale. C'est dans ce sens que peut être interprété l'explication fournie par le directeur adjoint de ce syndicat, qui dit préférer la valorisation de chaque composante provinciale :

« Le choix de conserver tous les noms des provinces a été dicté par l'opportunité de poursuivre la valorisation des différentes composantes territoriales qui ont pourtant décidé de constituer une structure associative unique qui puisse mieux entrer en relations avec les interlocuteurs externes, au premier rang desquels la Région Latium. L'autre objectif a été d'accroître les collaborations entre les territoires de la région et entre ces

⁴⁰ «Per chiamarci non basta una parola sola : Emilia-Romagna, Emiliano-Romagnolo c'è ne vogliono almeno due, e anche un trattino per unirle. Perché siamo tante cose, tutte insieme e tutte diverse. Siamo anche noi un trattino, una cerniera tra il Nord e il Sud.»

⁴¹ «Insomma, il famoso « trattino » qui più che altrove è tratto d'unione nel senso di «Emilia compresa la Romagna (o meglio le Romagne)» ; e questo è opportuno ricordarlo anche oggi, di fronte a ventilate separazioni, che ne causerebbero solo frammentazione e debolezza.»

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

territoires et la zone de Rome⁴² » (entretien avec Marcello Bertoni, Directeur Adjoint de la branche régionale d'*Unindustria*)



Figure 9. Les logos de deux syndicats patronaux d'implantation régionale traduisent la diversité du regard porté sur la maille régionale

L'évocation de ce second exemple, issu de la sphère économique, permet de revenir sur l'éventualité de discours alternatifs, proposés par des acteurs extérieurs à l'administration des collectivités territoriales (à supposer que le récit officiel proposé par les institutions soit univoque, ce qui est loin d'être le cas comme le montreront les chapitres suivants). Le récit territorial officiel entre-t-il en conflit avec celui proposé par d'autres locuteurs ? Dans ce cas, qui l'emporte ? Faut-il imaginer un gradient de performativité fondé sur le degré de légitimité politique ou sociale du locuteur à un temps donné ? La question de l'échelle territoriale à partir de laquelle cette thématique est abordée apparaît ici centrale, en témoigne la vitalité du débat sur la longévité des départements en France comme de la maille provinciale en Italie. Cette hypothèse semble corroborée par l'énergie (et les sommes) déployée par les acteurs publics pour mettre en place une collaboration avec les entités susceptibles de produire un discours autonome⁴³. La façon dont une collectivité territoriale, dans les différents discours que ses acteurs produisent, se positionne vis-à-vis des autres collectivités (de même niveau, englobantes ou plus locale) et les nomme relève également de cette mise en scène du territoire. Questionner la territorialisation d'une collectivité locale nécessite donc de chercher à appréhender ces relations inter-institutionnelles, à mettre en évidence les situations de complémentarité et de concurrence entre les échelons, ce qui constituera l'enjeu du chapitre 6.

Si à ce stade la performativité ne peut être démontrée dans son rapport aux représentations des cibles du discours, il n'en reste pas moins qu'elle est escomptée par les acteurs publics

⁴² « la scelta di lasciare tutti i nomi delle provincie è stata dettata dalla opportunità di continuare a valorizzare le varie componenti territoriali che hanno deciso di costituire però una unica struttura associativa che potesse meglio rapportarsi con gli interlocutori esterni , in primis la Regione Lazio. Altro obiettivo è stato far crescere le collaborazioni fra i territori della regione e tra questi e l'area romana. »

⁴³ C'était notamment le cas lors de la réalisation des stands régionaux pour l'exposition Universelle de Milan 2015 où chaque stand a été l'objet d'un partenariat entre les collectivités territoriales et les principales associations économiques (structurées à l'échelle régionale ou locale). Ainsi, même le discours officiel de l'institution se trouve coproduit par des acteurs externes qu'il s'agira d'identifier dans le détail.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

(Fourny, 2005 ; Rosenberg, 1997). Comment comprendre les sommes engagées par les collectivités territoriales dans les politiques de communication et des démarches de marketing territorial si ce n'est par la conviction d'une efficacité de ces messages ? Des dépenses qui sont d'ailleurs allées croissant depuis les années 1980, jusqu'à ce qu'interviennent les effets de la crise économique de 2008 à travers la mise en place de politiques d'austérité. Comment cette nécessité de production de la narration est-elle formulée par les acteurs qui la prennent en charge ?

2.4. Identifier les enjeux de la production de récit territorial « par le bas »

Pour qu'on puisse considérer qu'il y a une intention de la production de la narration territoriale, il faut que les acteurs en reconnaissent et en expriment les objectifs, qu'ils témoignent une certaine réflexivité sur leur pratique. Le terme de réflexivité étant défini ici comme la capacité des acteurs à « comprendre ce qu'ils font pendant qu'ils le font » (Giddens, 1987, p. 33). Il faut donc s'interroger - et les interroger en leur donnant la parole le plus librement possible - sur leurs objectifs réels au moment où ils écrivent ou prononcent leur discours. A partir des entretiens menés sur le terrain⁴⁴ de mes deux régions et en tenant compte des possibles reconstructions de sens chez les acteurs rencontrés *a posteriori*, il est possible de reconstituer une liste d'enjeux identifiés par les praticiens du récit territorial. La diversité des éléments évoqués dans de cette liste, résumée ici à travers l'emploi de catégories généralistes comme le politique, le social et l'économique, rend bien compte de la complexité mais aussi de la centralité de cet objet aux yeux des différents acteurs, élus comme personnels techniques de l'institution et jusqu'aux communicants de métier.

2.4.1. Enjeux politiques

Parmi les explications avancées pour justifier la nécessité de produire un récit territorial, un premier ensemble est à ranger dans la catégorie des enjeux politiques. Dans un interview accordé au quotidien *Il corriere di Bologna*, Stefano Bonacini, alors candidat à la présidence de la Région Émilie-Romagne, déclare que son objectif principal est de « construire une région dans laquelle on est fier de vivre et de faire grandir ses enfants⁴⁵ ». La création ou le renforcement du sentiment d'appartenance et de fierté territoriale, constitue en effet l'enjeu le plus souvent mis en avant lors des entretiens effectués sur le terrain et les raisons peuvent varier. Pour les élus, pas de doute :

⁴⁴ La question était généralement posée dans les termes suivants : « quels sont les objectifs de la narration, diffusée à travers la communication institutionnelle de la région ? »

⁴⁵ « *costruire una regione nella quale si è orgoglioso di vivere e di far crescere i propri figli* » source : <https://corrieredibologna.corriere.it/bologna/notizie/politica/2014/3-ottobre-2014/bonaccini-ecco-programma-taglio-burocrazia-ed-enti-inutili-230270774780.shtml> (consulté le 29.10.2014)

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

« l'existence d'un sentiment d'appartenance va de pair avec une meilleure gestion de la chose publique⁴⁶ » (Antonio Cozzolino, maire de Civitavecchia, entretien du 01.03.2016) et certains vont jusqu'à évoquer une finalité de contrôle politique.

“Le sentiment d'appartenance est la clé pour renforcer le contrôle social d'une communauté. Plus quelqu'un se sent fier ou aime sa ville, plus il l'aide à conserver sa cohésion⁴⁷ » (Daniele Manca, maire de Imola, entretien du 21.01.2014)

La diffusion du récit territorial constitue pour d'autres un moyen de légitimer l'existence du territoire et l'exercice de la décision politique à cette échelle. Il s'agit donc de faire en sorte que la région, au-delà de son statut administratif, soit aussi « un niveau normal de territorialisation des questions sociales et politiques » (Kernalegenn, 2011), ce qui constitue en soi un facteur de légitimité politique des élus, la raison d'être de l'exercice de leur mandat. La communication institutionnelle à destination des habitants a d'ailleurs pendant longtemps eu essentiellement cette fonction informative et ce peu importe l'échelle considérée :

« Il y a une partie importante de nos activités qui consiste à informer les citoyens de ce que fait ou essaye de faire le gouvernement régional, sur les politiques développées par la Région⁴⁸ » (Piera Cominesi, employée du service presse et communication de la région Émilie-Romagne, entretien du 27.01.2014)

Cela est d'autant plus vrai en contexte de recomposition territoriale comme à l'approche de réformes annoncées par l'État. C'est d'ailleurs l'explication fournie par Frédéric Tesson pour justifier son choix de travailler sur les départements français, dont la pérennité est souvent remise en question : « face à une adversité multiforme qui travaille à leur disparition, les conseillers généraux trouvent dans les territorialités anciennes et dans des identités (re)construites, les ressorts de leur pérennité » (Tesson, 2014, p. 103).

Enfin, plusieurs entretiens ont également fait émerger une nécessité politique aux finalités électoraliste :

« Aujourd'hui il y a un véritable plan de communication qui porte sur ce que fait l'administration pour restituer son image globale donc pas liée à des instruments particuliers. Il faut consulter le document de mi-mandat que l'on a rédigé. Qui a été publié sur Iperbole début 2013... Aujourd'hui la communication a plus une mission de mettre en avant l'administration. Le document de mi-mandat a été un véritable plan de communication, on a demandé à chaque assesseur⁴⁹ de synthétiser les choses les plus significatives, les objectifs et les résultats obtenus. Ensuite ce matériel a été travaillé pour

⁴⁶ “Col senso di appartenenza viene anche la gestione migliore della cosa pubblica.”

⁴⁷ “Il senso di appartenenza è la chiave per rafforzare il controllo sociale di una comunità. Più uno si sente orgoglioso o ama la sua città, più da una mano la città a stare coesa”

⁴⁸ “C'è una parte importante delle nostre attività che consista ad informare i cittadini su ciò che fa o cerca da fare la giunta, quali sono le politiche sviluppate dalla Regione...”

⁴⁹ Le terme d'assesseur désigne un membre de la *giunta*, c'est-à-dire du gouvernement local ou régional. A l'image d'un ministre, il est doté d'un portefeuille sectoriel et nommé directement par le gouverneur de Région ou le maire.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

réussir à donner une image synthétique de ce qu'étaient les éléments qui caractérisaient l'administration, à l'aide de mots-clés, des modalités qui puissent fixer ce qui singularise ce mandat administratif⁵⁰ » (Patrizia Gabellini, assesseur à l'urbanisme à la maire de Bologne, entretien du 29.10.2014)

2.4.2. Enjeux sociaux

En dehors de la catégorie des élus et grands administrateurs, d'autres acteurs évoquent la question du sentiment d'appartenance, le plus souvent dans l'objectif de former une communauté citoyenne plus soudée, exprimant ainsi la simple « volonté de retisser le fil de la cohésion sociale dans des sociétés guettées par le risque de désolidarisation » (Jaillet, 2009, p. 121). Certains événements marquants de l'histoire du territoire concerné peuvent ainsi jouer le rôle de catalyseur de ce « sentiment régional », c'est par exemple le cas des catastrophes naturelles comme le souligne Elena Rossi, responsable de la communication de l'assessorat à la formation et à l'attractivité économique de la région Émilie-Romagne :

« Pendant cette phase du tremblement de terre⁵¹ j'ai ressenti ce qui selon moi manque un peu depuis quelque temps au sein de l'institution, et dans les relations entre institutions. C'était la capacité des politiques de devenir aussi des techniciens, de ne pas se contenter de donner une direction politique et de laisser les autres affronter concrètement le problème. Selon moi ceci ressemble plus à ce qui caractérisait la région dans les premiers temps. Nous avons réussi à communiquer là-dessus. Il y a eu de la solidarité parce qu'il y a eu une narration de la capacité d'un territoire à réagir de manière positive⁵². » (entretien du 22 mai 2015)

La littérature scientifique sur le sujet invite cependant à relativiser la portée de ce type de discours et à penser que « réinscrire les individus dans le lien social à partir du territoire ne suffit pas à « faire société » » (Jaillet, 2009, p. 121), il s'agit là d'une des limites de mon propos

⁵⁰ «Oggi c'è un vero e proprio piano di comunicazione che è su che cosa fa l'amministrazione per restituire una sua immagine complessiva, quindi non legata a singoli strumenti. Per questo, può essere utile il documento di meta-mandato, pubblicato su Iperbole all'inizio di 2013... Oggi si cerca di comunicare l'attività complessiva di un'amministrazione. Quindi non legato a qualche cosa di specifico al territorio ma legato a un'amministrazione che ha un mandato e che si rappresenta. Il documento di meta-mandato è stato un vero e proprio piano di comunicazione in cui si sono messi tutti insieme. Ad ogni assessore è stato chiesto di sintetizzare le cose più significativi, i documenti e i risultati che in quel momento erano più significativi, poi questi materiali sono stati rielaborati per riuscire a dare un'immagine sintetica di quali erano gli elementi che caratterizzano l'amministrazione anche con delle parole chiave, con modalità che fissassero ciò che contraddistingue questo mandato amministrativo. »

⁵¹ L'épisode du tremblement de terre auquel il est fait référence correspond aux fortes secousses qui ont secoué le nord de la région entre le 29 mai et le 03 juin 2012, occasionnant plus de 13 milliards d'euros de dégâts matériels et causant la mort de 26 personnes.

⁵² «In quella fase ho respirato quello che sento un po mancare da qualche tempo nell'istituzione, anche nelle relazioni fra istituzioni. C'era la capacità dei politici di diventare dei tecnici pure, di non accontentarsi di dare un indirizzo politico da lasciare agli altri, di affrontare i problemi. Secondo me questo assomiglia di più allo spirito che caratterizzava la regione nei primi tempi. Noi siamo riusciti a comunicarla. C'è stato solidarietà perché c'è stato una narrazione della capacità di un territorio di reagire in modo positivo.»

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

puisque cette recherche ne va pas jusqu'à saisir la réception et les effets de ces messages sur les populations cibles.

2.4.3. Enjeux économiques

Ron Johnston a bien montré combien les stratégies employées par les groupes de pression qui agissent au sein d'un État pour la reconnaissance des particularités régionales et locales sont tournées vers la promotion de leurs propres intérêts socio-culturels dans un premier temps mais surtout et également leurs intérêts économiques (Johnston, 2003). En ce qui concerne les objectifs en termes de retombées économiques, quatre dimensions sont à dégager. La première concerne le renforcement de l'attractivité économique du territoire régional pour des cibles extérieures, notamment les investisseurs. Attirer l'attention par la narration d'un modèle de développement original constitue ainsi un avantage comparatif dans la compétition que se livrent aujourd'hui les territoires et l'Émilie-Romagne longtemps constitué un archétype en la matière. Le cas de la Troisième Italie, dont l'Émilie-Romagne fait partie, étudié entre autre par A. Bagnasco et C. Trigilia a bien montré combien le rôle des collectivités locales et régionales et de leurs gouvernement, en collaboration avec les associations professionnelles, était sinon le moteur tout au moins une composante dans le développement d'une culture de l'apprentissage et de l'innovation, étape essentielle pour la réussite dans l'économie mondiale (Bagnasco et Trigilia, 1993).

Le plan stratégique métropolitain de la ville de Bologne décrit de manière très efficace cette nécessité nouvelle auxquelles sont confrontés les acteurs de la production du récit :

« Les **conditions nécessaires pour remporter le défi de la compétition** entre les territoires et les villes sont l'identification, la définition, la communication et l'imposition d'un positionnement distinctif (qui donne une unité) et crédible (pour les différents publics visés et pour les résidents) » (Bologna, *Piano Strategico Metropolitano*, 2013)

La seconde dimension évoquée est celle du développement local endogène. Les économistes territoriaux et les politistes qui s'intéressent au développement local pointent depuis longtemps la nécessité d'« inventer un imaginaire territorial qui réconcilie les différents acteurs » (Faure, 2005). Un modèle raconté à destination de l'extérieur peut donc également être adressé aux acteurs économiques implantés sur le territoire et modifier leurs pratiques. C'est ce que souligne l'assesseur en charge du développement économique de la région Émilie-Romagne pour qui la narration construite autour du « modèle émilien » constitue un facteur explicatif de la réussite des politiques de développement local :

“L'Émilie-Romagne dans les années 1970-80 a eu une fonction très importante du point de vue de la narration, parce qu'elle est devenue l'exemple, raconté dans le monde entier, de la possibilité d'un modèle de croissance qui soit autonome par rapport à celui de l'industrie fordiste, qui soit fortement basé sur le territoire comme lien, sous la forme

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

des districts industriels, et qui soit aussi apte à proposer une forte ouverture à l'international. C'était ça la plus forte narration, un récit qui disait : « regardez, en réalité l'Émilie-Romagne est le lieu de la nouvelle industrie, qui devient celle du post-fordisme, qui a besoin d'un contexte social, celui d'une forte cohésion sociale et qui nécessite aussi des politiques publiques pour créer cette cohésion sociale ». C'était ça la narration, elle était faite en italien par Brusco et Prodi, et sur le plan international il y avait le célèbre livre de Jack Sabel et les travaux de Putnam. C'est à ce moment-là que le thème de la narration est devenu véritablement crucial, parce que le récit était également un élément important d'auto-conviction, de mise en conformité profonde de notre organisation au modèle en question⁵³. » (Patrizio Bianchi, assesseur à la formation, au développement économique et à l'université de la Région Émilie-Romagne, entretien du 22.05.2015)

La troisième dimension, qui semble prendre une place toujours plus grande au fil des ans (j'y reviendrai au chapitre 3) est celle de l'attractivité touristique. Construire une narration territoriale constitue le moyen privilégié d'ériger son territoire en destination prisée et d'accroître sa fréquentation touristique.

2.4.4. Une hybridation progressive des différents enjeux qui complexifie sensiblement l'approche

Malgré la volonté d'identifier de manière analytique des enjeux fortement différenciés à cette production de la narration, l'impression première issue de la pratique du terrain est celle d'une forte interdépendance des objectifs poursuivis. Plus les matériaux analysés sont récents et moins la délimitation est évidente à retracer. L'entremêlement progressif des différents enjeux de la narration semble toutefois assumé par ses producteurs, comme le montre cet extrait du document d'orientation du Plan Stratégique Métropolitain 2.0 de la ville de Bologne :

“En ce sens nous retenons que nos caractères culturels (traditionnels comme nouveaux) représentent les éléments clés d'une nouvelle citoyenneté et sont capables de générer en même temps le sentiment d'appartenance, l'attractivité et l'hybridation avec les cultures émergentes⁵⁴” (Linee Guide PSM 2.0, p13).

⁵³ “L'Emilia-Romagna negli anni Settanta ha avuto una funzione importantissima dal punto di vista della narrazione, perché è diventato l'esempio narrato in tutto il mondo della possibilità di un modello di crescita che fosse autonomo rispetto a quello dell'impresa fordista, che fosse fortemente basato sul territorio come collante in distretti industriali e che fosse anche in condizioni tale da avere una forte apertura internazionale. Quella è stata la più forte narrazione, una narrazione che dice : guardate che in realtà l'ER è il luogo della nuova industria, che diventa quella post-fordista, che ha bisogno di un forte contesto sociale, di una forte coesione sociale e che richiede politiche pubbliche per creare questa coesione sociale. Questa era la narrazione, è stata fatta in italiano da Brusco e da Prodi. E dal punto di vista internazionale c'è il famoso libro di Jack Sabel, e i lavori di Putnam. A quel punto lì diventa veramente cruciale il tema della narrazione, perché la narrazione è stato un elemento importante anche di auto-convincimento, di conformazione forte della nostra organizzazione al modello stesso.”

⁵⁴ « In questo senso riteniamo che i nostri contenuti culturali (tradizionali e nuovi) rappresentino gli elementi chiave di una nuova cittadinanza, e siano capaci di generare allo stesso tempo senso di appartenenza, attrattività e ibridazione con le culture emergenti »

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

Le sentiment d'appartenance est aujourd'hui au cœur du branding et une composante non-négligeable des démarches de développement territorial et la limite se brouille entre le discours à destination des habitants et celui destiné à rendre le territoire plus attractifs pour les cibles externes. Sur le plan théorique, l'effacement de cette limite est expliqué par Roberto Grandi par l'entrée dans l'ère du *place branding*, qui se substitue aux démarches de marketing territorial traditionnelles et s'adresse désormais tant aux cibles externes qu'aux cibles internes. L'impression d'hybridation progressive des enjeux se dégage également de la liste des objectifs de la communication institutionnelle établie en situation d'entretien par une des fonctionnaires de l'Agence Presse et Communication de la Région Émilie-Romagne. Elle identifie spontanément trois buts à son activité :

« Le but de la communication institutionnelle c'est : 1) informer les citoyens sur ce que fait ou cherche à faire le gouvernement régional ainsi que sur les pouvoirs et les compétences de l'institution. 2) Développer la volonté de vivre ensemble et le sentiment d'appartenance de la population locale. Et 3) Améliorer l'image de la région hors de ses limites. Selon moi ce sont trois éléments très importants, qui sont pris en considération et expliqués avec des instruments différents⁵⁵. » (entretien avec Piera Raimondi, 27.01.2014)

L'une des phases clés de cette recherche a donc consisté à identifier ces fameux « instruments » dont parlent les acteurs rencontrés, c'est-à-dire les supports du récit territorial officiel et de les constituer en corpus sur lequel faire porter des analyses.

Les acteurs rangent sous la même étiquette, celle du « récit » ou de la « narration » territoriale, des discours qui sont en réalité très divers, dans leurs objectifs comme dans leur cible. A contre-courant de la métaphore du bricolage employée plus haut, ne serait-il pas possible d'identifier des constantes qui puissent révéler l'existence d'une stratégie globale de la mise en récit de la région et de son territoire ?

3. Accéder au récit territorial : retour sur la constitution du corpus

L'identification des enjeux de la construction d'une narration territoriale met en évidence une variété des objectifs assumés par les différents acteurs qui s'y investissent. L'intérêt réside alors dans la comparaison de ces différents visages proposés au sujet d'un seul et même territoire. Dans cet ensemble composite de matériaux réunis pour composer le corpus d'analyse du récit territorial, certains types de documents comportent un caractère

⁵⁵ «Lo scopo della comunicazione istituzionale è di :

- Informare i cittadini su ciò che fa o cerca di fare la giunta e sui poteri e le competenze dell'istituzione
- Sviluppare la volontà di vivere insieme e il senso di appartenenza della popolazione locale
- Migliorare l'immagine della regione fuori dei suoi confini

Secondo me sono 3 elementi importantissimi e vengono presi in considerazione e esplicitati con strumenti diversi.»

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

d'évidence, comme les brochures touristiques ou les campagnes de marketing dédiées au renforcement de l'attractivité économique de la région. D'autres choix méritent d'être plus amplement explicités, comme celui d'intégrer au corpus la littérature grise que constituent les documents de programmation et de planification territoriale.

3.1. Une identification des supports du récit « par le haut » et « par le bas »

La constitution du corpus sur lequel s'appuient les analyses menées dans ce travail a nécessité la collecte de matériaux empiriques durant les diverses phases de séjour sur le terrain. Deux modalités principales de constitution du corpus sont à distinguer : une identification des supports « par le haut » c'est à dire en fonction des indications fournies directement par les producteurs de la narration et une identification « par le bas », c'est-à-dire en collectant les matériaux les plus immédiatement accessibles. Dans le premier cas, il s'est agi de laisser émerger de la parole des acteurs institutionnels rencontrés sur le terrain les éléments (archives, brochures, liens internet) qu'eux-mêmes considéraient comme particulièrement représentatifs de la production de récit territorial. En règle générale les entretiens étaient clôturés par la question suivante : « quels sont selon vous les documents ou les matériaux que vous pouvez consulter et qui portent le mieux l'image de ce qu'est votre région ou votre territoire ? ». Les éléments indiqués étaient alors récoltés (si ils étaient encore accessibles⁵⁶) dans la mesure du possible et intégré au corpus. Cette modalité d'accès aux matériaux est donc fortement dépendante de l'expérience de terrain et de l'enchaînement des rencontres effectuées lors de la phase d'entretien. La seconde modalité de collecte « par le bas » a consisté à adopter successivement la posture d'un touriste, d'un investisseur et d'un nouvel habitant cherchant à se renseigner sur la région et son territoire et à récolter les supports d'information les plus aisément accessibles, que ce soit lors d'une première arrivée sur place ou dans une phase de préparation de séjour en ligne sur internet. C'est dans cette deuxième approche que je me suis intéressé à la présence des deux régions sur les réseaux sociaux (notamment par une analyse qualitative et quantitative des modalités de la promotion territoriale sur les pages Facebook officielles).

⁵⁶ Les différents services de communication dans lesquels j'ai enquêté avaient pour point commun d'avoir des archives lacunaires voire inexistantes, les traces des campagnes de communication passées étant généralement stockées directement dans les armoires personnelles des différents acteurs ayant contribué à leur élaboration. Chaque déménagement ou changement de service étant ainsi générateur de pertes, déplorées par la plupart des informateurs rencontrés. Dans le cas du Latium, où l'alternance politique est quasi-systématique, cette faiblesse dans le stockage et l'archivage des matériaux était amplifiée par une volonté expresse de faire table-rase du travail entrepris par les administrations passées, j'y reviendrai.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

3.2. La recherche d'une variété des contextes d'énonciation et le renoncement à l'exhaustivité

Le point commun des matériaux récoltés réside d'abord dans leur objet, et dans leur statut, c'est-à-dire le fait d'être des supports réalisés dans le cadre d'une communication officielle, maîtrisée au moins partiellement par des représentants de la collectivité territoriale concernée. Malgré ce choix fort, assumé dès le début de la recherche, d'en rester au discours produit dans le cadre des institutions, le récit territorial reste un objet aux limites floues puisqu'il inclue des réalités aussi variées que les discours des élus locaux, les documents d'aménagement et de planification, des brochures documentaires sur le patrimoine culturel et les supports du marketing territorial dans toutes ses formes. La double modalité de récolte des matériaux conduit nécessairement à un renoncement, celui de l'exhaustivité. Cette variété, irréductible puisqu'elle répond aux différents enjeux identifiés par les acteurs eux-mêmes, doit être assumée. Plusieurs directions étaient alors à prendre en compte pour s'assurer de couvrir, dans la collecte des matériaux à analyser, une palette des contextes d'énonciation la plus large possible.

La dimension temporelle

Selon Hélène Cardy, la nécessité d'une communication territoriale axée sur la thématique de l'identité serait d'abord l'apanage des collectivités locales les plus récentes. Elle montre ainsi pour le cas français, que contrairement aux régions, « les départements et les communes, pourtant bien ancrés dans le paysage institutionnel et peut-être à cause de cela, ne s'étaient pas penchés sur ces phénomènes [la communication et l'information locale] auparavant », c'est-à-dire avant les années 1980 (Cardy, 1997a). Considérant la place qu'occupe la dimension temporelle dans la formalisation de mes hypothèses de recherche, il était d'abord nécessaire de ne pas limiter la récolte des matériaux aux éléments publiés dans la période contemporaine à la recherche, celle des années 2010. Les régions italiennes naissent en tant que collectivités territoriales en 1970 et c'est à cette date que débute ma collecte des discours politiques des dirigeants régionaux, mais certains éléments intégrés à l'analyse sont antérieurs à cette naissance institutionnelle (notamment les revues régionalistes émiliennes ou bien ce qui concerne l'exposition Italia61), enfin pour la promotion touristique du territoire régional, les plus anciens dépliants récoltés remontent aux années 1980.

Si la difficulté d'accéder aux archives des campagnes de communication a déjà été évoquée, certains éléments antérieurs à la décennie 2010 restaient pourtant accessibles. Cette volonté d'obtenir une certaine épaisseur temporelle afin d'observer les variations éventuelles du contenu ou de la forme du récit territorial a notamment été déterminante dans le choix des acteurs rencontrés pour les situations d'entretien. J'ai ainsi veillé à rencontrer des personnes

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

qui ont exercé des responsabilités dans la pratique de la construction du récit dans le passé⁵⁷, par exemple dans des administrations correspondant à des mandats électoraux terminés. Ces personnes ont tout naturellement fait référence à des documents ou à des projets passés. D'autres acteurs se sont révélés être toujours en poste mais avec une longue carrière au sein des différentes institutions, leurs indications étaient alors précieuses tant pour saisir la situation actuelle que pour reconstruire les évolutions éventuelles. Il y a donc deux situations à distinguer d'emblée : la première est celle d'une récolte des matériaux qui intervient *a posteriori* et traite de campagnes qui ont eu lieu dans le passé – proche ou lointain -, ce qui pose la question d'une reconstruction éventuelle du sens par les acteurs qui ont participé à leur mise en place. En effet, proposer un regard rétrospectif nécessite d'être conscient que les discours ainsi recueillis peuvent être orientés, même de manière involontaire par les résultats obtenus. La seconde est l'observation *in situ* de la production de récit et la récolte en temps réel des matériaux diffusés (principalement sur les réseaux sociaux ou lors du grand événement que constitue l'Exposition Universelle de Milan 2015).

La dimension scalaire

Afin de mieux cerner les spécificités d'une communication régionale, la décision a été prise d'effectuer une partie de mes enquêtes de terrain à une échelle plus locale. L'idée est alors de se demander si ce sont les mêmes éléments et les mêmes types de supports qui sont utilisés pour raconter la ville – petite ou grande - et pour raconter la région dans laquelle elle s'inscrit. J'ai donc cherché à établir des relations entre les stratégies de communication aux échelles urbaines et régionales en veillant à conserver une variété des profils de ville.

	Émilie-Romagne	Latium
Siège de la Région	Région Émilie-Romagne	Région Latium
Chef-lieu (commune)	Bologne	Rome
Chef-lieu (échelon métropolitain)	Ville métropolitaine de Bologne	Ville métropolitaine de Rome Capitale
Commune intégrée à la métropole mais en conflit avec le chef-lieu	Imola	Civitavecchia
Commune périphérique à l'ancrage régional incertain	Piacenza	Formia

Tableau 2. Synthèse des terrains enquêtés localement

Le choix de ces terrains (Figure 2 et Figure 3, p 17 et 19) locaux a aussi été guidé en partie par la facilité d'accès, il s'agit donc de communes desservies par les réseaux de trains régionaux, ce qui

⁵⁷ C'est par exemple le cas de Andrea Emiliani, Pier Luigi Cervelati et Piero Venturi pour l'Émilie-Romagne ou de Giulia Rodano, Alberto Pronti et Marco Noccioli pour le Latium.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

ne va pas sans un certain nombre de biais, surtout lorsqu'il s'agit d'évaluer l'intégration de ces territoires au système régional, aux valeurs, aux symboles et aux images qu'il mobilise⁵⁸.

La diversité des enjeux et des cibles

Pour prendre en compte la variété des enjeux évoqués plus haut, il a fallu également diversifier les types d'auteur et/de destinataire du récit. Une large place a été faite au récit des décideurs politiques, notamment par la réunion de la plupart des discours d'investiture des présidents des deux régions depuis 1970. Leurs prises de paroles, même fictive puisque déléguée à des plumes, dans la préface des divers ouvrages, livrets ou brochures destinés à la connaissance ou à la promotion du territoire régional ont également été recensées et constituent un matériau de grand intérêt puisque ce sont les textes les plus denses et les plus synthétiques (mais peut-être aussi les plus stéréotypés) que j'ai pu réunir.

En ce qui concerne les destinataires des discours, comme cela a été souligné dans la partie précédente, l'opération s'est avérée plus complexe. Très rapidement, la formalisation d'une typologie selon la modalité cible interne / cible externe est apparue difficile et même peu pertinente. Beaucoup des supports identifiés et des matériaux récoltés sont en effet, au dire même des acteurs, destinés à la fois aux uns et aux autres (surtout dans la période contemporaine, pour laquelle cette distinction semble d'autant plus brouillée). De plus, dans le cas de l'Émilie-Romagne, une large part des supports de la narration territoriale (souvent les messages les plus structurés avec un véritable soin accordé au « packaging » : coffrets DVD, brochures illustrées par des artistes, etc.), est produite à destination d'une catégorie de population qui par nature se trouve à cheval entre les internes et les externes : la « communauté régionale à l'étranger », soit les descendants de familles émiliennes-romagnoles ayant choisi l'émigration dans un large XXe siècle (Figure 10). L'activité du « Consulat pour les Émiliens-Romagnols dans le Monde » a été très intense et fortement intégrée aux opérations de communication des autres services sectoriels de l'institution régionale jusqu'en 2015, avant que la structure soit démantelée et absorbée par l'Assemblée Législative pour des raisons de coupes budgétaires. La présence d'une telle structure a aussi été relevée dans le Latium mais avec un niveau d'activité moindre et sans aucune production de matériaux communicationnels.

Il est frappant de constater à ce sujet que le plus gros des efforts fournis par les services de communication de la Région Émilie-Romagne - les messages les plus structurés avec un véritable soin accordé au « packaging » (coffrets DVD, brochures illustrées par des artistes,

⁵⁸ Il est en effet probable que les communes connectées par le train à la capitale régionale soient bien mieux intégrées que d'autres, situées à la fois en marge de l'espace régional et des réseaux de transport et de communication, comme c'est souvent le cas dans les zones rurales montagneuses, appelées « aires internes » dans le discours politique italien. Les discours officiels de l'exécutif régional quant aux politiques de désenclavement ne peuvent alors pas se substituer aux représentations qui auraient pu émerger d'entretiens conduits auprès de cette catégorie d'élus locaux

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

etc.) sont destinés aux représentants de la « communauté régionale (imaginée ?) émigrée » hors du territoire⁵⁹.



Figure 10. Couverture du coffret réalisé par la Région en 2004 à l'attention des associations d'Émiliens-Romagnols émigrés

3.3. De la littérature grise à un outil majeur de communication : le changement de statut des documents de programmation et de planification territoriale

A toutes ces sources qu'il est possible de regrouper sous l'étiquette de « communication institutionnelle », allant donc des matériaux promotionnels (touristiques ou économiques) aux ouvrages savants et aux discours des dirigeants politiques, il faut rajouter un autre type de matériau dont la place s'est considérablement accrue au fil de la recherche : les documents de programmation et de planification territoriale.

L'aménagement du territoire est en effet producteur de supports, de documents (plans, programmes, poster informatifs, etc) qui peuvent légitimement être étudiés comme portant la vision de ce qu'est la portion d'espace concerné et des projets de développement qui lui sont destinés. Longtemps cantonnée à des documents d'urbanisme ou a minima directement liés à l'occupation du sol (par exemple les *piani regolatori* des communes ou les *piani paesaggistici* des régions) ; la production de ces matériaux s'est diversifiée avec le temps pour aller vers des documents de plus en plus complexes.

La principale difficulté à laquelle cette thèse est confrontée dans la définition de son objet est donc cette multiplicité des facettes de la communication territoriale produite par les acteurs institutionnels. Comment faire tenir ensemble et porter un regard englobant sur des discours produits dans des enjeux et à destination de cibles aussi variées ? Cette difficulté est d'ailleurs pointée par certains des acteurs rencontrés sur le terrain, qui ont parfois souligné les

⁵⁹ Par l'intermédiaire de la *Consulta degli emiliano-romagnoli nel mondo* (Conseil des Emiliens-Romagnols dans le monde).

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

différences qui existaient entre la rédaction des documents opérationnels et la pratique de la promotion territoriale et du marketing :

« Je pense qu'il faut distinguer les instruments de planifications (instruments stratégiques) qui ont d'ailleurs un problème pour être diffusés et pour rejoindre leurs destinataires variés, et les projets de communication qui naissent avec l'objectif spécifique de "communiquer le territoire". Selon moi il y a une différence. Les premiers tiennent de la communication indirecte, instrumentale, alors que les seconds même au premier plan la construction de l'image⁶⁰.» (entretien avec Patrizia Gabellini, assesseur à l'urbanisme, mairie de Bologne)

Malgré cette remarque je reste convaincu de l'intérêt de chercher dans les documents de planification (en particulier dans la planification stratégique, plus large, plus aérienne) une certaine vision du territoire concerné. Cette idée est d'ailleurs largement confirmée par les documents eux-mêmes ou par la littérature scientifique à leur propos. Longtemps cantonnée à une dimension normative plutôt aride, l'activité de planification et les documents d'aménagement associés ont subi une mutation rapide (Rivière, 1990) et depuis la fin des années 2000, la planification stratégique a fait un retour remarqué en prenant un virage moins marqué par un aspect règlementaire que par la volonté de se faire porteuse d'une vision partagée du territoire (Desjardins, 2007). L'aménagement du territoire tend ainsi à devenir une vitrine de la territorialité institutionnelle. Certains spécialistes dénoncent les écueils de tels documents, porteurs d'une « triple illusion » puisque la planification stratégique territoriale « ne donne pas à voir le territoire mais une mise en récit de celui-ci, elle n'est pas un moment d'élaboration d'une stratégie mais un exercice tactique d'articulation de stratégies diverses, elle « planifie » moins qu'elle tente d'orienter, de guider, d'inciter, voire de justifier les dynamiques territoriales. » (Demazière et Desjardins, 2016). Mais c'est justement parce qu'elle est une « mise en récit » qu'elle mérite de figurer en bonne place dans les sources de ce travail doctoral.

Les plans et visualisations présents dans les productions aménagistes sont des outils efficaces de l'édification du récit en raison de leur puissant effet démonstratif (Debarbieux, 2003 ; Fourny, 2008 ; Lussault, 1992). Au-delà de l'iconographie dont sont souvent porteurs ces documents, la mise en mot du territoire, à travers sa définition - qui constitue presque toujours la préface ou le premier chapitre du document concerné - constitue la synthèse, la carte d'identité, du territoire concerné tel qu'il est perçu par ses dirigeants et par les responsables de son aménagement. En effet, comme le souligne M.-C. Fourny, « l'analyse des référents d'identification proposés par l'aménagement permet de ne pas réduire le discours à une production d'images qui ressortirait de la communication publicitaire. Elle permet

⁶⁰ *"Io distinguerei tra degli strumenti di pianificazione oppure strumenti strategici che hanno un problema per comunicarsi, per raggiungere i loro destinatari vari e progetti di comunicazione che nascono con l'obiettivo di comunicare il territorio. Secondo me c'è una differenza. La prima è una comunicazione indiretta, strumentale, i secondi pongono al primo posto la costruzione dell'immagine."*

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

d'atteindre le fonctionnement d'un processus de construction identitaire et de le montrer sous son aspect dynamique » (Fourny, 2008, p. 108). Le Plan Territorial Régional de 2010 de l'Émilie-Romagne constitue en Italie un modèle du genre et a été cité comme document référence y compris chez certains acteurs du Latium. Graziella Guaragno, responsable du service de planification territoriale de la Région Émilie-Romagne énonce la portée du document en ces termes :

« Il a été écrit par l'assesseur Muzzarelli, qui était à ce moment-là très proche du président de la Région Errani, c'est pourquoi il ne s'agit pas d'une vision sectorielle d'un assesseur en charge de l'aménagement du territoire mais plutôt d'un reflet de la ce qu'est la région selon la vision du président. En réalité, Muzzarelli n'a pas physiquement pris part à la rédaction du plan mais il l'a regardé, corrigé, il l'a fait pour le compte d'Errani. La cible ce sont les citoyens et tous les autres, bien-sûr, mais au fond c'est la politique qui s'adresse à la politique, c'est un document de référence destiné à tout leur parti : le Parti Démocrate, à tous les maires de la Région, et à tous les présidents de province, à toutes les administrations extérieures, aux autres régions. Mais en premier lieu au système de gouvernance régional, même le président de Confindustria, de l'ANCI, des diverses organisations professionnelles⁶¹. » (entretien du 29.01.2015)

Cette citation confirme la place centrale qu'occupent les documents de planification stratégique dans la construction d'un territoire et dans sa mise en récit par les dirigeants politiques. Elle pose cependant la question de la répartition des rôles entre les différents types d'acteurs, notamment entre les techniciens (ici les *planners* : architectes, urbanistes et aménageurs) et les élus ou dirigeants politiques, question qui occupera une place conséquente dans la suite de cette recherche.

4. De l'identité territoriale à l'image et à l'imaginaire du territoire

Dans un travail axé sur la production d'une **narration officielle par l'institution de ce qu'est le territoire en question**, la thématique de l'identité fait inévitablement des apparitions récurrentes. Mais avant de pouvoir parler de récit identitaire, d'identité d'un territoire ou d'identité territoriale (en formulant l'hypothèse que les deux dernières acceptions ne sont pas synonymes), il est nécessaire de montrer en quoi le recours à la notion d'identité peut être problématique et nécessite en tout cas d'explicitier le positionnement scientifique adopté. La notion d'identité a pris une place conséquente dans les réflexions en sciences sociales depuis le « tournant identitaire » des années 1960-1970 aux États-Unis avec

⁶¹ "L'ha scritto l'assessore Muzzarelli che era a quel momento molto vicino al presidente della Regione Errani, per cui questo non è una visione settoriale di un assessore al territorio ma rispecchia molto quella che è la visione del presidente della Regione. Non ha scritto in realtà fisicamente Muzzarelli, pero l'ha guardato, corretto, l'ha fatto per conto di Errani. Il target sono i cittadini e tutto quanto, certo, pero la politica parla alla politica, è un riferimento a tutto il loro partito : il PD, a tutti i sindaci della Regione, e a tutti i presidenti delle province, anche ad altre administrations esterni, altre regioni. In primis al sistema regionale di governance, anche il presidente di Confindustria, dell'ANCI, le associazioni di categorie"

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

le développement des études centrées sur les notions de race, de classe et de genre. Le développement en Europe des études sur le rapport des individus à leur environnement local et régional dès les années 1970 n'a pas permis de lever toutes les difficultés qu'une telle notion pose aux chercheurs. La complexité des éléments que cette notion nécessite de prendre en compte était d'ailleurs déjà soulignée par Braudel qui, malgré le titre de son ouvrage, (*L'identité de la France*) la présente comme une impasse⁶² (Braudel, 1990). Mais alors, quels outils théoriques mobiliser pour rendre compte des enjeux de la production de récit territorial par les acteurs institutionnels ? Et peut-on totalement se passer du recours à la notion d'identité dès lors qu'elle est utilisée par ces mêmes acteurs, dans leurs textes comme dans leurs allocutions verbales ? L'enjeu pour le chercheur réside alors dans le fait de se demander comment cette catégorie d'identité, certes discutée voire dépassée au sein de la recherche en sciences sociales, est utilisée par les acteurs et à quelle fin. À quelle acception de l'identité territoriale les discours institutionnels font-ils référence ? Est-elle encore liée à la recherche de racines perdues (ou pas encore trouvées) dans une mondialisation uniformisante ou bien est-elle plutôt l'enjeu d'une stratégie, de contrôle politique ou de développement local (Anderlini, 1995) ? Les notions d'image, d'imaginaire et de représentations du territoire seront tour à tour explorées comme solution à cette difficulté.

4.1. La mobilisation de la catégorie d'identité dans le discours des acteurs institutionnels italiens

Les travaux de géographie italienne qui mettent en évidence l'accroissement récent du nombre de mention de l'identité territoriale, sous ses diverses formes, dans les documents de planification et d'aménagement du territoire (Governa, 1997). C'est cette même impression, dégagée de ma lecture du Plan Territorial Régional de l'Émilie-Romagne (2010) qui est justement à l'origine du projet de thèse qui a conduit à ce travail. Dès le second paragraphe du premier volume, le thème de l'identité de la région est développé avec force :

« L'identité et la force de l'Émilie-Romagne se sont formées historiquement grâce à la greffe, sur les vertus civiques anciennes et sur la tradition du Risorgimento⁶³, des grands courants culturels et politiques que sont le catholicisme social et populaire, la pensée libérale et républicaine, et le mouvement ouvrier et socialiste, dont la convergence a conduit à la Résistance, à la Constitution [nationale] et à l'affirmation de la valeur de la liberté ainsi que de celle de la dignité de la personne humaine » (PTR Emilia-Romagna, 2010, p7.)

⁶² Impasse que l'auteur assume pleinement : « ai-je eu raison d'intituler ce volume : l'identité de la France ? Le mot m'a séduit, mais n'a cessé, des années durant de me tourmenter (...) Manifeste est son ambiguïté : il est une série d'interrogations ; vous répondez à l'une et la suivante se présente aussitôt, et il n'y a pas de fin » (Braudel, 1990, p. 18)

⁶³ Le *Risorgimento* est le nom donné à la période historique (1848-1870) durant laquelle se déroule l'Unification de l'État national italien.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

Les nombreux entretiens conduits sur le terrain ont également été l'occasion de remarquer la forte prégnance du mot *identità* dans le discours des différents acteurs et ce malgré mes tentatives pour ne pas directement placer ce terme comme central dans les différentes grilles d'entretien. Pour certains des acteurs interrogés, en effet, la question de l'appartenance ressentie par les habitants vis-à-vis du territoire régional se traduit tout naturellement par l'utilisation du terme d'identité régionale. C'est le cas de Valentino Castaldo, acteur non-institutionnel⁶⁴, fondateur du site internet et de l'association Lazionauta, destinés à promouvoir les activités se déroulant dans les petites communes du Latium :

« Il y a un risque que ce sentiment d'appartenance se perde avec le temps. Les petites communes sont en train de perdre leur identité parce que les gens s'en vont, parce qu'il n'y a pas d'emploi, pas d'économie. Il n'y a que de petites activités touristiques qui fonctionnent seulement durant les weekends (...) Il n'existe pas d'identité « laziale ». Ce que je cherche à faire c'est conserver ce qui existe, le patrimoine culturel des petites communes » (entretien avec Valentino Castaldo, créateur du site Lazionauta, 05 mai 2014⁶⁵, Rome)

Dans son autre registre, la question de la diversité de l'inscription des régions italiennes dans le temps long, supposé vecteur de légitimité de la maille régionale, est souvent prétexte au surgissement de la thématique identitaire. C'est particulièrement évident chez les acteurs institutionnels de la Région Latium :

« Les régions en Italie n'ont pas une histoire, sauf certaines, qui ont eu une histoire politique et institutionnelle particulière, comme la Toscane, la Sicile, la Sardaigne ou la Campanie. Le Latium en particulier est une région très récente puisqu'il existe en tant que tel, avec les provinces de Rieti et de Viterbe, que depuis le fascisme (1927). Si on veut l'Etrurie a plus d'identité que le Latium. Donc ce sont toujours des identités complexes du point de vue culturel mais aussi du point de vue socio-économique. En plus de ça le Latium a la capitale, Rome, et il est évident que la dimension attractive de Rome tend à écraser la perception du territoire. Dans mon expérience à la région, (2005-2010) on a travaillé sur le fait que l'identité territoriale n'est pas une identité touristique mais est une identité culturelle, elle sert à restituer (rendre) leur identité à ceux qui y vivent sur le territoire. » (entretien avec Giulia Rodano, ancien assesseur à la culture de la région Latium, 30 mai 2014)

"Nous sommes une région qui n'a pas d'identité, parce que c'est une région artificielle qui a été constitué plus pour des besoins administratifs que grâce à une identité historique ou territoriale". Pas pour la totalité du territoire mais pour sa plus grande partie. Par exemple la province de Rieti... Il est beaucoup plus facile d'identifier le territoire

⁶⁴ Ancien journaliste, il n'appartient pas au personnel d'une collectivité territoriale ni à une organisation particulière et effectue son travail de promotion des petites communes du Latium de manière bénévole, en son nom propre et à travers de l'association Lazionauta qu'il a fondé.

⁶⁵ La plupart des entretiens ayant été réalisés en 2012 et 2014 ont fait l'objet d'une retranscription avec traduction personnelle simultanée, je ne suis donc pas en mesure de fournir les *verbatim* en version originale.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

régional en utilisant le nom des zones locales qui le composent et qui ont été unies en son sein. Par exemple la Tuscia, la Sabina, la Ciociaria, la Riviera di Ulisse. Ce sont des noms qui ont existé dans l'histoire et qui correspondent souvent à un peuple, comme la Sabina (les Sabins), la Tuscia (les Etrusques) et la Ciociaria... et qui par la suite ont été identifiés dans une région comme le Latium, qui est une région qui a un problème... enfin une caractéristique : le fait d'avoir Rome. Dans notre logo, nous avons deux présentations différentes, une en italien et une en anglais. En italien la devise associée au logo est "Eterna scoperta" (une découverte éternelle) qui donne l'idée de l'histoire mais aussi du futur. Dans celui en anglais nous avons écrit "Eternal wonder embracing Rome" mais aussi "la région qui embrasse Rome pour donner une indication sur ce qu'est le Latium. Parce que si des Régions comme la Toscane ou la Sicile ont une propre identité, nous ce n'est pas le cas. » (entretien avec G. Bastianelli, directeur de l'agence de promotion touristique région Latium, 17.03.2015)

Inversement l'existence d'une identité régionale peut être affirmée avec force lorsque cela est jugé nécessaire, comme lors de la réalisation d'enquête confiée au CENSIS dans le contexte de la préparation de la participation de la Région Latium à l'Exposition Universelle de 2015. La commande porte en elle la nécessité de voir surgir une « identité » pour la région Latium, qui est généralement considérée comme manquante comme le montrent les citations précédentes. Le travail mené sur le terrain pour démêler le rôle des différents acteurs dans la réalisation de l'enquête et du rapport sur l'identité du Latium⁶⁶ (devenu par la suite moyen de construction du récit territorial à l'occasion des diverses présentations publiques des résultats et la communication en ligne qu'ils ont suscité) a permis de mettre en évidence la teneur de la commande passée par la Région à l'institut de sondage, le responsable régional en charge de cette étude l'évoque en ces termes :

« Ce dont nous avons besoin est quelque chose qui puisse servir de support au débat que nous voulons solliciter au sein de notre territoire, à l'occasion de l'Expo mais pas seulement. Nous voulons quelque chose qui nous permette de mieux comprendre quelle est l'identité, la perception de l'identité régionale au sein de la région⁶⁷ » (entretien avec Luigi Alfonso Campitelli, dirigeant de LazioInnova, le 04.03.2016)

Le résultat de l'enquête fait bien évidemment appel, lui aussi, à la notion d'identité territoriale de manière peut-être un peu forcée :

« L'identité du Latium est une identité ténue parce qu'elle côtoie et intègre des identités locales fortes qui génèrent un sentiment d'appartenance, et relationnelle parce qu'elle est le fruit d'une incessante, quotidienne et délicate mise en relation faite de

⁶⁶ *IL LAZIO ALL'EXPO2015. Una lettura unitaria dell'identità e dello sviluppo dei territori regionali*, Censis, mars 2015.

⁶⁷ « Quello di cui noi abbiamo bisogno è qualcosa che possa essere di supporto al dibattito che noi vogliamo sollecitare all'interno del nostro territorio a occasione di Expo ma non solo. Vogliamo qualcosa che ci consente di comprendere meglio qual'è l'identità, la percezione dell'identità regionale all'interno della regione. »

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

réseaux et de flux matériels et immatériels qui entrecroisent densément les différents territoires provinciaux⁶⁸ » (CENSIS, 2015)

En première analyse, et dans un chapitre qui cherche avant tout à préciser le sens des termes qui seront utilisés dans l'analyse des processus observés, il faut souligner les fortes différences qui existent entre les acceptions que peuvent prendre ces mots, et en particulier celui d'identité. L'objectif de cette thèse étant d'étudier les modalités de construction du récit territorial et l'intention des acteurs qui y participent, il est essentiel d'analyser en détail les catégories qu'ils mobilisent dans leurs discours, et cela ne peut se faire en conservant leur terminologie. Sans pouvoir affirmer à ce stade que ces termes sont utilisés de manière « impropre » par les acteurs ou dans les documents officiels, l'utilisation de ces termes semble pourtant soit redondante, soit ambiguë et semble recouvrir plusieurs choses. Un nouveau détour par la littérature scientifique s'avère nécessaire pour tenter de clarifier cette terminologie.

4.2. Identité territoriale ou identité du territoire ?

4.2.1. L'embarras généralisé des sciences humaines vis-à-vis de la notion d'identité

Nombreux sont les auteurs à avoir pointé du doigt depuis les années 2000 le recours exagéré à la notion d'identité, ce qui génère pour le chercheur comme pour les politiques un certain nombre d'« embarras » (Descombes, 2013). Roger Brubaker va jusqu'à dénoncer une « capitulation » des sciences humaines et de la littérature devant le mot « identité », cette capitulation ayant un coût à la fois intellectuel et politique (Brubaker, 2001). Il considère qu'il est trop difficile de débarrasser la notion des connotations réifiantes qui lui sont associées, notamment dans certains discours politiques ou médiatiques. La notion d'identité est, en suivant la terminologie bourdieusienne, à la fois une catégorie pratique (ou indigène, c'est-à-dire utilisée dans le vocabulaire de l'expérience sociale quotidienne des individus) et une catégorie d'analyse, supposée construite par les chercheurs avec plus de recul. Ce double statut conduit à des confusions majeures lors de son utilisation, y compris au sein du discours scientifique puisque les deux utilisations s'influencent l'une l'autre. Bien sûr, la notion d'identité est aujourd'hui majoritairement employée dans les sciences sociales dans une perspective résolument constructiviste⁶⁹ (Berger et Luckmann, 1986 ; Goffman, 1973) et l'accent est mis sur le fait que les identités sont des notions construites, fluides – voire labiles – et multiples, ce qui permet d'emblée de se prémunir de toute accusation d'essentialisme.

⁶⁸ « Quella laziale è un'identità tenue perché affianca e integra identità locali forti che generano senso di appartenenza, ed è relazionale perché frutto di una incessante, quotidiana, minuta relazionalità fatta di reti e di flussi materiali e immateriali che intrecciano strettamente i diversi territori provinciali. »

⁶⁹ Ce qui ne semble pas être le cas dans l'usage politique qui est fait de la notion, encore très largement empreinte d'essentialisme.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

Mais ne peut-on pas dire avec Brubaker qu'il s'agit là d'un constructivisme « mou », qui rend la notion presque inutilisable dans des analyses sociales parce que son sens a été dévalué à force d'être trop utilisée ? Cet auteur conclut qu'il serait plus pertinent et plus efficace de chercher, dès que cela est possible, à remplacer le terme d'identité par d'autres mots plus féconds. Les termes qu'il propose en remplacement sont les suivants : « communalité », « connexité » et « groupalité » mais leur utilisation me semble malaisée dans la langue française, en particulier dans le contexte disciplinaire de la géographie. La même conclusion se retrouve chez Avanza et Laferté, qui se présentent comme les « enfants critiques de la révolution constructiviste en sciences sociales » (Avanza et Laferté, 2005) et expriment eux-aussi un malaise vis-à-vis du vocabulaire dominant utilisé pour exprimer l'inscription des individus et des groupes sur les territoires. Leur article « Dépasser la construction des identités » reprend cette idée et cherche à montrer que les notions d' « identification » chez Noiriel, d' « image sociale » chez Chamboredon et Méjean et d' « appartenance » chez Renahy permettent, si on les traite conjointement, de dépasser le concept fortement problématique d'identité (Avanza et Laferté, 2005). Une fois de plus, la solution pour se détourner de l'utilisation du vocable identitaire passer par son remplacement par un triptyque de termes couvrant chacun une des dimensions de l'identité. Je partage cette vision et considère effectivement comme salutaire la tentative de se dégager d'un usage inconditionnel ou mal circonscrit de la notion d'identité. Je tenterai à mon tour dans la suite de ce travail de faire un usage limité et raisonné du vocable identitaire et de chercher des notions plus précises pour décrire les phénomènes observés, sans pour autant décider d'adopter ni le triptyque proposé par Brubaker, ni celui proposé par Avanza et Laferté, qui ne me semblent pas immédiatement mobilisables dans le champ de la géographie et des sciences du territoire. Je propose donc d'analyser ici les différentes acceptions théoriques de l'identité territoriale en géographie, et de tenter la formalisation de catégories plus adaptées à la description de mon objet de recherche.

Jusqu'aux années 2000, et malgré des travaux pionniers comme ceux d'Armand Frémont sur l'espace vécu, les géographes francophones semblent avoir eu quelques réserves à assumer les dimensions spatiales de l'identité comme objet de recherche. En 2005, M.-C. Fourny écrivait à ce propos que « l'actualité de la question identitaire l'a de fait imposée aux géographes, mais l'identité territoriale comme concept géographique n'a pas été remis en perspective ». Soulignons que la soutenance de son mémoire de HDR intervient justement au moment où les géographes se saisissent de la manière la plus franche de cette question, à travers notamment la parution de deux numéros thématiques dans des revues phares de la discipline : les *Annales de Géographie* en 2004 (le numéro est dirigé par Guy Di Méo et intitulé « Composantes spatiales, formes et processus géographique des identités ») et *l'Espace Géographique* en 2006 (« L'identité territoriale en question »). Ces publications prennent place dans une période charnière pour les études sur les identités collectives, elle correspond à la phase de recul critique évoquée plus haut vis-à-vis d'une notion tellement galvaudée dans

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

le langage courant et la presse qu'elle est devenue suspecte, mais également à une période où devient centrale la question des relations entre deux échelons en pleine restructuration : le local, et le global, pensés sous l'angle d'un réseau de villes et d'acteurs mondialisés. Le choix de la majorité des géographes francophones, résolument placée du côté des représentations mentales, me semble ainsi particulièrement éclairant et mérite d'être comparé avec la littérature spécialisée italienne. Les géographes italiens se sont également posé récemment à plusieurs reprises la question de savoir s'il était encore opportun de parler *d'identità territoriale* (Banini, 2003, 2013 ; Governa, 1999 ; Governa et Dematteis, 2005). La conclusion de ces travaux réside dans l'établissement d'une définition de cette notion comme l'aboutissement d'un processus actif, volontaire, par la collaboration d'acteurs locaux :

« l'identità territoriale ne se définit plus seulement sur la base de la proximité des sujets, elle ne se crée pas par le simple fait de partager passivement un territoire donné, mais elle dérive d'une action sociale, de l'agir en commun des sujets dans la construction de projets collectifs, de la mobilisation des groupes, des intérêts et des institutions territoriales, d'un processus de construction collective du niveau local, de la capacité/possibilité pour ce niveau local de se comporter comme un sujet collectif⁷⁰ » (Governa, 2005)

La perspective est donc moins culturelle que dans le cas français mais plus résolument actorielle et tournée vers la mise en évidence des spécificités locales, dans une optique de développement territorial. Il ne s'agit pas seulement de montrer, à l'image de l'usage que font les hommes politiques de cette notion, que les identités territoriales gagnent aujourd'hui en importance en ce qu'elles procureraient une forme de stabilité et de sentiment de sécurité dans un contexte marqué par des changements profonds de nos sociétés (Agnew, 2001). Il est plutôt ici question d'accorder à la notion une portée opérationnelle, proche de l'idée de projet. Les travaux de M. Labianca qui visent à expliciter les différentes modalités de l'usage du terme *identità* dans les documents de planification et d'aménagement de la région des Pouilles (Labianca, 2014) en sont un témoignage⁷¹. Une première lecture de ces documents a été pour

⁷⁰ « L'identità territoriale non si definisce più solo sulla base della prossimità dei soggetti, non si crea per condivisione passive di un certo territorio, ma deriva di un'azione sociale, dall'agire in comune dei soggetti nella costruzione di progetti collettivi, dalla mobilitazione dei gruppi, degli interessi e delle istituzioni territoriali, da un processo di costruzione collettiva del livello locale, dalla capacità/possibilità dello stesso di comportarsi come un soggetto collettivo ».

⁷¹ Et constitueront une inspiration quant à la méthodologie d'analyse des documents du même type dans mon propre corpus. : « Dalla lettura dei documenti regionali emergono interessanti aspetti sul valore, sul significato anche economico e sociale degli aspetti identitari locali. » (p.8) « L'applicazione del metodo di ricerca ai diversi piani di area vasta evidenzia una particolare comunanza di certi tratti o interpretazioni dell'identità » (p42) (...) l'identità dunque, è comunemente intesa come un insieme di « elementi caratterizzanti e specifici del territorio che coincidono in sostanza con: radici storiche, aspetti geomorfologici, profile urbanistico, socio-demografico, economico, dotazione infrastrutturale, specializzazioni economico-produttive, elementi storici, architettonici, paesaggistici... del contesto di riferimento » (p43)

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

elle l'occasion de relever une « récurrence significative » des termes suivants : territoire, région, développement et identité, termes qu'elle n'hésite pas à qualifier de « concepts géographiques (...) autour desquels gravite l'ensemble du corpus des documents régionaux ».

« Les résultats obtenus dans cette analyse montrent que, à chaque fois que le rédacteur fait explicitement référence au terme identité, il lui reconnaît une fonction essentielle pour favoriser la mise en valeur du territoire, la cohésion sociale, la construction et la consolidation de réseaux entre acteurs, la participation de la communauté, l'attachement aux lieux, la rénovation de la politique, des modèles de gouvernance et de développement du territoire. À l'identité territoriale est donc reconnue un rôle crucial pour l'efficacité des projets de développement pour la période de programmation 2007-2013⁷² » (Labianca, 2014)

Pour la géographie italienne, l'identité territoriale serait donc surtout perçue comme une ressource qui peut permettre la constitution de « systèmes territoriaux » associant les différents types d'acteurs (Fiori, 2012) ; autant de notions utiles pour ma lecture qui envisage ce discours – cette rhétorique ? – du point de vue de l'institution. Ces considérations ont des implications méthodologiques directes : au-delà des discours directs, officiels et publics des acteurs, elles poussent à nouveau à investiguer la littérature grise des projets de territoire, mais aussi celle associée aux « Grands Événements », porteuse peut-être de plus de nuance et de diversité dans les usages de certains de ces termes clés, au premier rang desquels celui d'identité.

4.2.2. Distinguer « identité territoriale » et « identité du territoire »

L'apport crucial des débats internes à la géographie universitaire de ces dernières décennies réside bien dans la distinction opérée entre « identité du territoire » et « identité territoriale », ou selon la formulation d'Yves Guermond la distinction entre "l'identité d'une région" et la « conscience identitaire régionale des individus" (Guermond, 2006, p.292). La même opération se retrouve chez les géographes italiens dans un travail récent de synthèse du groupe de recherche « identità territoriale » de l'Association des Géographes Italiens (Banini, 2013). Dans cet ouvrage, Tiziana Banini propose de distinguer ce qu'elle appelle « deux catégories conceptuelles » différentes : une « *identità del luogo* », définie sur la base des représentations ou images les plus partagées par des groupes à propos des lieux en question, et une « *identità di luogo* », entendue comme cette partie de l'identité personnelle qui découle du fait d'habiter en des lieux spécifiques, d'y être attaché (Bonnes et al., 2009). Il s'agirait alors

⁷² « Riepilogandoi risultati ottenuti dall'analisi, tutte le volte in cui il redattore fa esplicito riferimento all'identità riconosce ad essa una funzione essenziale per favorire la valorizzazione dei territori, la coesione sociale, la costituzione e il consolidamento di reti fra diversi attori, la partecipazione della comunità, l'attaccamento ai luoghi, il rinnovamento della politica, del modello di governance e di sviluppo del territorio. All'identità territoriale, dunque, si riconosce espressamente un ruolo cruciale per l'efficacia del progetto di sviluppo per il periodo di programmazione 2007-2013. »

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

de séparer d'un côté un état caractérisant un espace à un moment donné et dont la mise en évidence des éléments le rend singulier vis-à-vis des territoires environnants lui confèrerait une « identité », et de l'autre, une expression de la territorialité des individus s'exprimant sous la forme d'un attachement à une portion d'espace et susceptible de générer un sentiment d'identité collective.

L'identité territoriale comme sentiment d'appartenance ou attachement territorial

La définition la plus commune du territoire fait de lui un espace socialement approprié. L'identité territoriale est, dans une première approche, souvent privilégiée par les auteurs francophones, une notion commode pour désigner ce rapport étroit entre l'homme - ou la société - et l'espace approprié et sa définition serait alors « la modalité à partir de laquelle un collectif fonde la conscience de sa singularité en la référant à un espace qu'il institue sien » (Fourny, 2005). L'acceptation de l'identité territoriale dont il est question ici est généralement rapprochée dans la littérature scientifique de celle de l'appartenance territoriale. Il n'est cependant nul besoin de fréquenter quotidiennement ou même régulièrement une portion d'espace pour éprouver envers elle ce sentiment d'appartenance réciproque, cette « relation duale » qui se traduit à la fois par une identification à un territoire donné (je suis de là) mais aussi par une appropriation (c'est « chez moi », c'est « mon pays », « ma » terre...) bien décrite par Yannick Sencébé (Sencébé, 2001, 2007, 2008). La notion d'appartenance territoriale est toutefois sujette aux mêmes critiques que celle d'identité territoriale : celles d'être porteuse de connotations idéologiques trop lourdes, notamment à travers des métaphores (Encadré 1) qui sont utilisées pour l'exprimer» (Debarbieux, 2014). L'idée d'enracinement par exemple, peut rendre l'impression d'un certain fixisme et d'une passivité du sujet. Cet obstacle peut être dépassé par un changement de terminologie, notamment en faisant appel aux notions « d'inscription spatiale » (Guérin-Pace et Filippova, 2008), « d'ancrage » et « d'attachement » supposées plus ouvertes. La notion d'attachement est par exemple très présente dans les travaux de Bruno Latour, pour qui le terme revoit à « ce qui nous attache à autrui et aux choses, qui crée des collectifs non seulement humains mais associant des artefacts ou des éléments naturels (les « non-humains ») aux individus et aux groupes. L'attachement ne ressortit pas d'une rationalité objective et indépendante, mais réside dans le mouvement, dans le sens qui conduit à établir une relation. » (Fourny, 2005, p. 85).

Encadré 1. L'identité territoriale comme enracinement, ancrage ou amarrage

Si ma thèse propose d'analyser les discours, dans leur fond comme dans leur forme, elle ne peut faire l'économie d'une étude attentive des métaphores employées dans mon corpus pour décrire le territoire et son organisation. Or, le fait de porter volontaire l'attention sur l'usage métaphorique des termes dans les supports de la communication institutionnelle ne peut pas aller sans une réflexion sur l'usage qui en est fait dans le discours scientifique. En

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

effet, « la dimension proprement métaphorique d'un terme, manifeste au moment de son adoption initiale pour désigner autre chose que son signifié usuel, est rarement assumée comme telle dans le langage scientifique » (Debarbieux, 2014). Or, la question de l'identité territoriale est un terreau fertile à la multiplication des tropes, des figures de style et en particulier des métaphores. **Enracinement**, **ancrage** voire **amarrage** sont ainsi mobilisés tour à tour comme des déclinaisons de l'attachement au territoire (formule englobante) sans que la différence entre ces termes ne soit pleinement exploitée. C'est le constat que fait Bernard Debarbieux, qui propose, au contraire, de s'appuyer sur la valeur métaphorique de ces différents termes pour construire une typologie des formes de l'habiter, pour préciser la variété des rapports aux lieux que les individus entretiennent : « Ce distinguo exploite leur signification métaphorique respective, tout en ouvrant la voie à une forme de conceptualisation de chacun : l'ancrage renverrait à une inscription conjoncturelle d'un acteur dans un milieu et une position spatiale donnée ; l'amarrage renverrait à un lien ou un ensemble de liens, eux aussi conjoncturels, qu'un acteur établit au sein d'une configuration spatiale simple ou complexe ; l'enracinement renverrait à une inscription structurelle, plus forte donc, mais davantage capable de menacer l'acteur en question si l'environnement et la configuration spatiale venaient à changer de nature ou si l'acteur devait s'en éloigner. » (Debarbieux, 2014). En effet, on retrouve dans la métaphore horticole de l'enracinement l'image de la plante qui plonge ses racines dans le sol et qui s'en nourrit, et qui le spécifie avec pour corollaire la métaphore du déracinement qui voudrait que le l'arrachage à un sol amène l'organisme concerné à périliter, ou du moins à en rester durement traumatisé. Le passage, par glissement sémantique, à l'humain ou au collectif humain a très peu modifié le sens cette métaphore.

Il y a là un implicite à régler, ou plutôt une ambiguïté à lever : tel qu'il est envisagé ici, le sentiment d'appartenance n'est pas exclusif. Il est bien sûr possible de ressentir une appartenance envers plusieurs territoires en même temps (Guérin-Pace et Filippova, 2008). De nombreuses études menées en France (Dargent, 2001 ; Dupoirier, 1998 ; Dupoirier et Schajer, 1994), en Italie (Caciagli, 2003a ; Ferrarotti, 1998) ou à l'échelle européenne (sondages réguliers Eurobaromètre) ont aujourd'hui démontré que le sentiment d'appartenance ou la « conscience régionale ou locale » peut s'exprimer vis-à-vis des différents niveaux de collectivités territoriales emboîtées (ou non) sans entretenir de rapport de concurrence. Il est donc désormais courant de le décrire comme un phénomène résolument multiscale (Belhedi, 2007 ; Di Méo, Sauvatre et Soufflet, 2004 ; Guérin-Pace et Guermond, 2006), ce qui signifie aussi que le développement par les acteurs d'une collectivité locale d'un discours visant à développer le sentiment d'appartenance des habitants à cette échelle ne se fait pas nécessairement au détriment des autres échelons. Les différentes enquêtes Eurobaromètres (Eurobaromètre 47, 1995 ; Eurobaromètre 81, 2014) ; présentent d'ailleurs le phénomène de multi-appartenance comme particulièrement vif chez les pays méditerranéens – dont l'Italie -, ce qui tend à les distinguer de leurs voisins européens : « l'interaction entre les échelles d'appartenance se présente dans les pays méditerranéens sur

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

un mode additionnel, plutôt que par une priorité marquée de telle référence vis-à-vis de telle autre » (Rivière, 2004a, p. 85). Les résultats des enquêtes sur l'opinion publique menées en Italie confirment cette variété des échelles d'appartenance. Les travaux menés récemment par les sociologues italiens Ilvo Diamanti et Luigi Ceccarini à l'occasion du cent-cinquantième de l'Unification Italienne concluent en effet que « le localisme ne constitue pas une identité qui s'oppose à la dimension nationale »⁷³ (Diamanti et Ceccarini, 2011). Les chercheurs en sciences sociales sont conscients des biais introduits par la manière dont est la question de l'appartenance est formulée dans ce type d'enquêtes, en témoignent le débat au sujet de la « question Moreno⁷⁴ », qui a fait l'objet d'un numéro complet de la *Revue Internationale de Politique Comparée* (De Winter, 2007 ; Frogner, 2007). Ces sondages sont donc toujours à interpréter avec précaution et sont, en tout état de cause, difficilement comparables si la question de l'attachement subjectif des individus à une portion d'espace n'a pas été posée exactement dans les mêmes termes.

L'identité d'un territoire

Les chercheurs qui mobilisent la notion d'identité territoriale distinguent au sein de leurs travaux une seconde approche, qu'ils qualifient à l'aide de l'expression « identité du territoire ». Ainsi un lieu, un territoire, pourrait être doté d'une identité en vertu de sa spécificité, de ce qui le rend reconnaissable et identifiable, distinct des territoires qui l'environnent (indépendamment de l'existence ou non d'une conscience régionale ou locale chez ses habitants). Ici aussi, c'est la version constructiviste de la notion d'identité qui est privilégiée : « l'identité donnée à un lieu est fondée sur des propriétés objectives, que redoublent les propriétés subjectives et symboliques » (Michon et Koebel, 2009). Il s'agit d'un construit social, une sorte d'attribut, conféré à un lieu ou un territoire par un individu ou un groupe social afin de le « faire exister » à ses yeux. Michon et Koebel remarquent également que l'identité d'une région suppose l'existence d'une culture partagée, mais qu'elle « n'existe souvent que par la volonté politique qui [la] porte et les plans de communication qui l'accompagnent. L'identité est alors une notion commode pour parler d'espaces dont les caractéristiques sont complexes, ce qui est particulièrement fréquent chez les politiques qui ont besoin d'ensembles cohérents et homogènes » (Michon et Koebel, 2009). L'identité du

⁷³ «Il localismo non costituisce un'identità oppositiva alla dimensione nazionale. (...) Per cui in Italia non ci si dice romani, vicentini, urbinati, torinesi, veneti, siciliani, napoletani, lombardi, milanesi, toscani, fiorentini, pugliesi... o italiani. Ma e italiani. Milanesi e italiani. Napoletani e italiani. Bolognesi e italiani. Marchigiani e italiani. Oppure, viceversa, italiani e romani, ... e catanesi, ... e milanesi. Al tempo stesso. Senza contraddizione. Locale e nazionale, in un'unica composizione.»

⁷⁴ Question mise au point pour rendre compte du réveil des sentiments d'appartenances ethnorégionalistes avec une mise en regard de l'appartenance ressentie envers deux échelons, généralement un État (Y) et un échelon supra ou infranational en cours d'affirmation. Dans une même question sont testés le facteur hiérarchique et le facteur non hiérarchique : « Laquelle de ces affirmations correspond le plus à votre vision de vous-même : Je me sens uniquement X ;, Je me sens plus X que Y ; Je me sens aussi bien X que Y ; Je me sens plus Y que X ; Je me sens uniquement Y ».

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

territoire est ainsi scandée, parfois de manière incantatoire (Fourny, 2005, p. 36) par les acteurs institutionnels comme élément unificateur justifiant l'existence de la maille. Cette conception de l'identité territoriale, résolument tournée vers la production de narration, « illustre le pouvoir de certains acteurs, de certaines organisations, de dire ce qui compte et ce qui ne compte pas, qui en fait partie et qui en est exclu, quels aspects, phénomènes et processus sont identitaires et lesquels ne le sont pas »⁷⁵ (Governa, 2010). C'est précisément une partie de ce « pouvoir » qui est au cœur de mon investigation, mais une question se pose néanmoins, celle de savoir si le territoire dont il est question est alors perçu comme une donnée, un état immuable – et donc identité au sens d'identique à lui-même - ou si bien le portrait qui en est brossé est susceptible d'évoluer selon la personne (voire l'institution) qui le brosse ou dans le temps ?

M.-C. Fourny propose de distinguer deux types de caractérisation fondant l'identité d'un territoire. Elle distingue d'une part les « caractérisations positivistes », se limitant à une description des spécificités à partir de d'indicateurs et de critères convenus et permettant la comparaison ; et d'autre part les « catégorisations essentialistes » aboutissant souvent à la logique de personnification du territoire en question. (Fourny, 2008). Il existe donc un risque dans l'utilisation de cette version de l'identité du territoire : celui de « l'anthropomorphisation » (Le Bart, 2003). Ainsi, pour Romain Pasquier, « le paradigme relationnel finit par tomber dans le fétichisme des espaces et des lieux, transformés en acteurs du changement, à la place des groupes sociaux ou des coalitions régionales » (Pasquier, 2012a, p. 27). Mais si dans le cadre d'un discours scientifique, cette pratique langagière peut être assimilée à une dérive, taxée d'essentialisme voire de mysticisme, elle devient une stratégie à part entière lorsqu'elle est mobilisée dans le discours des acteurs locaux, désireux de pouvoir ainsi incarner leur territoire. C'est là tout l'objet de la présente recherche : tout en conservant une certaine distance vis-à-vis du phénomène, il s'agira de repérer les grandes étapes de la construction historique de cette personnalité locale, régionale ou urbaine.

En prise directe avec nos terrains d'étude, le traitement de la Romagne par le géographe Lucio Gambi exprime bien les liens qui existent entre ces deux facettes de l'identité territoriale. En effet, son travail repose d'abord sur l'identification de critères objectifs, notamment les formes de l'habitat rural qui seraient spécifiques à la Romagne et participeraient à en faire une « véritable région géographique », fondée sur des valeurs ethno-culturelles. Ce type de travaux de « régionalisme savant » a longtemps constitué un matériau de premier choix pour les élites politiques locales et nombreuses sont les sociétés savantes qui comptent parmi leurs membres à la fois des élus (députés, maires) et des intellectuels (professeurs du secondaire et universitaires). Mais la finalité de ces travaux est surtout de définir avec précision ce qu'est

⁷⁵ « tale identità territoriale, in realtà, illustri il potere di alcuni attori e di alcune organizzazioni di dire cosa conta e cosa no, chi è dentro e chi è fuori, quali aspetti, fenomeni e processi siano identitari e quali no. »

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

le sentiment de « romagnolité », en expliquer l'origine et remettre ainsi en question la légitimité du découpage régional italien (Gambi, 2002 ; Tanter-Toubon, 2003). Une fois de plus, les deux branches de l'identité territoriale se croisent par l'intermédiaire de l'objectif visé lors de sa définition. On est donc ici loin de l'objectif de Doreen Massey qui cherche dans ses travaux à dégager la singularité des territoires (local uniqueness) de toute référence à la racine et à l'enracinement : « This is a notion of place where specificity (local uniqueness, a sense of place) derives not from some mythical internal roots nor from a history of relative isolation — not to be disrupted by globalisation — but precisely from the absolute particularity of the mixture of influences found together there » (Massey, 1999, p.18).

4.3. La fabrique du récit territorial comme construction d'une image et diffusion de représentations

L'identité du territoire correspond mieux à mon objet de recherche mais ne le recouvre pas totalement. Ce que j'étudie plus précisément c'est ce qui en est dit, diffusé, ce sont les représentations sociales que les acteurs – institutionnels mais pas seulement - essaient de construire. Quand ces acteurs disent qu'ils cherchent à « donner une identité » à la région, il faudrait entendre le plus souvent qu'ils cherchent à en stabiliser l'image, à déterminer sur le moyen-long terme l'imaginaire auquel elle renvoie. Il est donc possible de délaissier, dans mes catégories d'analyse, la notion embarrassante d'identité au profit de ces dernières.

En effet, je ne cherche pas à montrer si une région existe ou pas, si elle est légitime de par la singularité de ses propriétés ou pas, mais plutôt à comprendre pourquoi c'est important – ou pas – pour certains acteurs de mettre en récit cette identité supposée et de dessiner ainsi les contours de ce qui fait l'image de la région. Ce à quoi les individus et les groupes ont accès (et ce qui constitue l'objet d'étude de cette thèse) c'est à la narration construite autour de ces propriétés constitutives de la supposée « identité du territoire ». Les acteurs en charge de la production du récit opèrent forcément des sélections, ne conservent dans l'image qu'ils diffusent qu'un petit nombre de propriétés, de « référents », généralement ceux qui mettent en valeur le territoire et permettent de le présenter sous un angle positif. Ces propriétés ne peuvent changer de statut et devenir des objets structurants des représentations sociales du territoire - des « référents identitaires » chez M.-C. Fourny (1999, 2008), ou des « totems » chez Ch. Le Bart (2000, 2017) – qu'une fois qu'elles ont été sélectionnées et mises en scène dans un processus de communication. La notion de *structure of expectation* développée plus haut (1.2.2.), notamment dans les travaux d'A. Paasi, permet d'insister sur le fait que ce qui est appelé l'identité d'un territoire dans un langage courant n'est peut-être en réalité que l'ensemble des connaissances partagées, voire des images mentales (représentations) qui lui sont associées.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

4.3.1. Les représentations sociales, images et imaginaires du territoire : un nouveau tryptique

Si le terme d'identité territoriale n'est pas satisfaisant en tant que catégorie d'analyse, quelles sont les notions qui peuvent avantageusement le remplacer ? Ce sur quoi peuvent agir les acteurs impliqués dans la fabrique territoriale n'est pas directement « l'identité du territoire » - à supposer qu'une telle chose existe - mais bien plutôt la manière dont le territoire est perçu ou connu par les individus et les groupes sociaux, c'est-à-dire son image. Le terme d'image est donc ici privilégié à celui d'identité d'abord parce qu'il porte en lui une certaine extériorité, un distanciation qui manque dans le cas de l'identité (Amirou et al., 2011a). Image et représentation sont deux notions indissociables : l'image désigne par exemple pour M. Lussault « toute représentation visuelle, qu'elle soit matérielle ou mentale, et qu'elle porte sur une réalité objectale concrète du monde physique ou sur une idéalité abstraite » (Lévy et Lussault, 2003, p. 485-486). Lorsqu'il sera question de l'image d'un territoire dans cette thèse, il faudra donc comprendre l'ensemble des représentations mentales qu'un groupe social partage (on peut alors parler de représentations sociales, qui seront analysées selon la théorie du noyau central de Abric – Encadré 2) et associe au territoire en question et à son nom (Chamard, 2015 ; Kotler, Haider et Rein, 1993). Dans un contexte strictement urbain, Muriel Rosenberg le formule en ces termes : « l'image de la ville est en effet une représentation : elle porte les représentations mentales de ceux qui la produisent. » (Rosenberg, 1997, p. 10).

Encadré 2. La structure interne des représentations sociales selon Abric (1994)

L'analyse des représentations contenues dans le récit territorial officiel des régions et villes repose sur la théorie du noyau central des représentations (Abric, 1976, 1994). Dans ce modèle, « toute représentation est organisée autour d'un noyau central, constitué d'un ou de quelques éléments qui donnent à la représentation sa signification » (Abric, 1994). Autrement dit, la plupart des significations qu'un groupe social associe à un objet donné est en fait présent dans les éléments centraux de la représentation sociale de cet objet. Le noyau central est l'élément le plus stable de la représentation, il est moins sensible aux variations du contexte et lorsqu'on le modifie c'est toute la représentation qui est transformée. Le noyau central a une fonction génératrice et une fonction organisatrice par rapport aux « éléments périphériques » de la représentation, plus situationnels. Les éléments périphériques ont donc plutôt un rôle d'interface entre le noyau central et la situation concrète qui a généré la représentation.

La théorie du noyau central permet de penser que les référents identitaires mobilisés pour construire l'image d'une région sont de deux types : certains sont toujours là, facilement identifiables et peu nombreux (ceux qui composent le noyau de la représentation) alors que d'autres varient en fonction de la situation de production et de diffusion du récit. Il faudra donc essayer de distinguer les deux types de référents identitaires et expliquer quels

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

éléments expliquent la variation des éléments périphériques de la représentation de son territoire que la collectivité propose.

Le fait que les représentations sociales jouent un rôle essentiel dans la fabrique des territoires est aujourd'hui un acquis de la discipline géographique en France comme en Italie (Dematteis, 1985 ; Paulet, 2002). Mais s'interroger sur l'image d'un territoire amène à convoquer d'autres termes qui lui sont proches, comme celui d'imaginaire et d'imagerie. Signalons que ces derniers sont plus fréquemment rencontrés dans la littérature scientifique lorsqu'il est question de l'étude des phénomènes touristiques (Amirou, 1995). Selon R. Amirou l'image constitue « le résultat des essais de communication à propos du territoire », généralement afin d'en renforcer l'attractivité. L'imaginaire renvoie quant à lui à « la mémoire de cet espace, à son pouvoir d'évocation mais également aux associations d'idées qu'il suscite » (Amirou et al., 2011a). Enfin, l'imagerie peut être conçue comme l'ensemble de l'iconographie qui est diffusée à propos d'un territoire donné (campagnes de publicité, cartes postales...). L'évocation du phénomène touristique n'a rien d'anodin car il joue un grand rôle dans nos deux régions d'étude : le Latium est la première région d'Italie en termes de tourisme culturel, principalement grâce à la présence de Rome, l'Émilie-Romagne se place au premier rang en termes de tourisme balnéaire grâce à la fréquentation du littoral Adriatique, dont l'exploitation touristique a été organisée de manière industrielle⁷⁶ dès les années 1960. La question de l'attractivité touristique d'un territoire permet de poser à la fois la question des stéréotypes et celles des finalités internes ou externes des pratiques de marketing territorial. Le discours destiné à la promotion touristique constitue donc un matériau de choix pour l'analyse de l'image diffusée par la région proposée au chapitre 4.

En effet, si les savoirs scientifiques ou savants ont longtemps pu constituer un fondement des discours sur le territoire, il faut également prendre en compte les évolutions récentes qui tendent à une simplification toujours plus grande des informations, quitte à opérer des transformations grossières. Dans son travail sur « l'invention de la Bretagne » (1980), Catherine Bertho montre qu'au XXe siècle « la production érudite constitue le matériau de base de la littérature touristique, des guides et des itinéraires » (Bertho, 1980, p. 48) mais cette source d'information, de savoirs sur le territoire n'est pas restée dominante et les simplifications progressives ont rapidement versé dans le stéréotype. La pratique de la promotion touristique contemporaine, en particulier dans le cadre d'un tourisme culturel caractérisé par des séjours de plus en plus courts, consiste à identifier quelques points clés par lesquels passer, des monuments à voir « à la sauvette », musées à « faire » ou spécialité

⁷⁶ Un néologisme, « divertimentificio » (mot valise composé des termes italiens correspondant à divertissement et artifice) a même été construit par les observateurs italiens, sociologues et économistes pour décrire la capacité de la ville de Rimini et des communes qui la jouxtent à développer une véritable industrie autour du divertissement sous toutes ses formes (parcs à thèmes, baignades privées, discothèques, restaurants, ...), parfois jusqu'à saturation.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

gastronomique à « goûter » plus qu'à déguster - le tout parfois immortalisé par un *selfie*, utilisé sur les réseaux sociaux comme une preuve de son passage. Construire l'image d'une « région à visiter » ne nécessite pas de faire la place à l'évocation des modes de vie des locaux, surtout ruraux, encore moins à donner à voir les caractéristiques statistiques du territoire en question, mais bien à réunir un certain nombre de visions stéréotypées que le touriste pourra rechercher une fois sur place. L'hypothèse sous-jacente est d'ailleurs que cette promotion touristique est aujourd'hui devenue un des leviers majeurs de la construction de l'image d'un territoire.

Ces considérations peuvent être étendues au-delà du champ des études touristiques, c'est en tout cas ce que propose cette thèse qui cherche à prendre en compte une vision large de la mise en scène, de la mise en récit du territoire des collectivités régionales et locales. Je fais l'hypothèse, dans la lignée d'autres travaux sur le développement local (Gumuchian et Pecqueur, 2007 ; Pecqueur, 2000 ; Vye, 2005), que cette tendance à la simplification s'est également imposée dans le domaine de la course à l'attractivité économique. Pour ancrer la région dans les représentations, il faut la résumer à quelques points clés identifiables et reconnaissables. F. Hatem parle ainsi de « créer un effet d'image dans l'esprit du décideur » (Hatem, 2005). Cet exemple se rapproche du cas de l'imaginaire touristique en ce qu'il vise à convaincre des cibles externes au territoire considéré, mais le raisonnement peut également être appliqué en interne. La nécessité d'inventer un imaginaire territorial qui réconcilie les différents acteurs est par exemple relevée par A. Faure, qui désigne par l'expression « image du territoire » une « identité affichée » (Faure, 2005) et pour qui la valorisation de la cohésion et de l'identité d'un territoire devient alors une des conditions de la réussite des politiques de développement local, du « projet de territoire » (Faure, 2002).

Une des distinctions les plus fréquemment rencontrées dans la littérature entre la notion d'identité et celle d'image serait donc celle du public visé et donc de la cible de la narration produite : « les acteurs locaux semblent encore avoir une appréhension vis-à-vis des démarches de marketing territorial. Les identités se constituent à travers des actions ayant vocation à défendre certains éléments marquants du territoire qui font sens pour les acteurs locaux, alors que l'image, qui demande un travail de structuration des acteurs et atouts territoriaux, est produite via les outils de marketing territorial et vise une population externe » (Brun, 2017, p. 26). Mais cette vision binaire peut être contestée en suivant au moins deux arguments. Premièrement la distinction entre les cibles internes et externes du récit territorial est de moins en moins évidente, de nombreux matériaux sont aujourd'hui produits tant à destination des habitants du territoire que de ses usagers potentiels, c'est d'ailleurs une des caractéristiques du passage à la logique du branding du territoire (Ahmet et Can, 2016 ; Anholt, 2008 ; Grandi, 2015a). Deuxièmement, les éléments qui font sens pour les acteurs locaux peuvent tout à fait ressortir de la catégorie « image » dans la mesure où ils ne sont pas forcément stables dans le temps, qu'ils ont trait aux représentations sociales du

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

territoire et qu'ils peuvent parfois être assez éloignée de la réalité concrète du terrain (que ce soit sur le plan des données économiques, sociales ou culturelles).

Pourquoi la construction de l'image d'un territoire confine-t-elle presque toujours au stéréotype (Bertho, 1980) ? Un début de réponse peut venir de la nature symbolique des référents identitaires qui composent les représentations du territoire en question. Ainsi, comme le soulignait M. Roncayolo : « le territoire urbain perd de sa netteté géographique et de sa clarté administrative, alors que la symbolique urbaine, l'image fabriquée, devient étendard de ralliement » (Roncayolo, 1997).

4.3.2. Les éléments matériels ou immatériels de la fabrique des symboles entre lieux et patrimoine

Parmi ces symboles, certains sont dotés d'une matérialité qui s'exprime dans l'espace (urbain comme rural). L'historien G. Labrot a bien montré, dans son livre *L'image de Rome, une arme pour la Contre-Réforme* combien le pouvoir politique - en l'occurrence les papes de la Renaissance - a pu construire une « image agissante » à travers sa politique urbanistique et la monumentalisation de son espace physique (Djament-Tran, 2011 ; Labrot, 1987). P. Boucheron commente cet ouvrage en ces termes : « L'image de Rome c'est celle qui s'impose à tout visiteur, contraint son geste ou son regard, l'oblige en somme à ne voir que ce qu'il a été préparé à voir. L'image de Rome c'est cette intruse entre celui ou celle qui veut visiter une ville et la ville elle-même et qui fait qu'il n'y aura jamais de première fois, parce que avant d'y avoir été, on connaît déjà. » (Boucheron, 2016). Il y a donc un double niveau de réflexion à mener lorsque pour identifier les modalités de cette pratique de construction de l'image du territoire chez les acteurs publics : un niveau « concret » qui passe par l'édification de bâtiments ou l'aménagement d'infrastructures signifiants et un niveau plus « communicationnel » de valorisation, de promotion, de construction discursive à propos d'éléments déjà existants.

Les « deux tours⁷⁷ » de Bologne (Figure 11) ou, plus célèbre encore, le Colisée de Rome (Figure 12) sont des monuments « phares », qui incarnent, à l'image de la relation entre la Tour Eiffel et Paris, les représentations associées à ces villes, y compris pour bousculer dans le cas de Rome le stéréotype de la ville improductive. Ils constituent en cela des « lieux symboliques » tels que définis par B. Debarbieux : « les lieux symboliques peuvent être envisagés comme des constructions rhétoriques destinées à désigner par connotation le territoire et la collectivité sociale qui l'érige » (Debarbieux, 1995). A une période où le sens des lieux et le sentiment d'appartenance sont largement questionnés par les sciences sociales, la notion de « haut-lieu » comme celle de « géosymbole » sont fréquemment mobilisées mais restent souvent assez floues (Bédard, 2002 ; Bonesio, 2007 ; Goré, 2006). Il existe pourtant des travaux qui

⁷⁷ La Torre degli Asinelli et la Torre Garisenda, édifices médiévaux situés au cœur du centre historique de Bologne.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

militent pour un recadrage de ces notions et une clarification de leur aspect heuristique dans la recherche.



Figure 11. Les deux Tours, photographie de A. Salomoni utilisée dans le site de promotion touristique de la ville (Bolognawelcome.com)

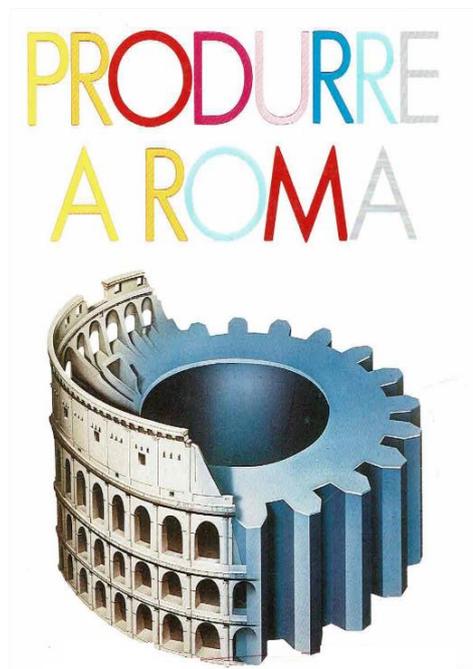


Figure 12. Image pour la couverture des brochures et les affiches de l'exposition "Produire à Rome" organisée par l'Union des industriels de Rome en 1985. Source : Rivier, 1990.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

Encadré 3. Deux nomenclatures des « hauts lieux »

Mario Bédard propose une typologie de ces lieux réputés « hauts » mais qui peuvent recouvrir des réalités bien diverses. Certains de ces cas se présentent de manière évidente sur les territoires sélectionnés, mais ils jouent un rôle assez différent. Le premier type évoqué est celui des **lieux de mémoire**, dont Bédard fait remonter l'origine à Cicéron et la formalisation dans les sciences sociales contemporaine à Pierre Nora et son équipe (Nora, 1997). Les lieux de mémoire ont pour particularité de n'avoir pas été construits dans l'objectif spécifique de représenter un territoire, un groupe social ou un événement, ils se sont au contraire généralement érigés au hasard de l'histoire. C'est notamment le cas de certains théâtres de batailles ou de tragédies ayant pris place lors des guerres mondiales, comme Marzabotto⁷⁸ (symbole de la résistance de la population de l'Émilie-Romagne durant la Seconde Guerre Mondiale) ou les Fosses Ardéatines⁷⁹ pour la capitale. Le second type évoqué est celui des **lieux exemplaires** qui symbolisent quelque chose qui est absent et qui ont la particularité d'avoir été choisis, élus, produits comme tels (Micoud, 1991). Enfin, Bédard mentionne un troisième type, **les lieux du cœur**, en se référant à l'expression de Joël Bonnemaison qui décrit par cette formule l'articulation géographique du sentiment d'appartenance de certaines populations aborigènes (Bonnemaison, 1996). (Bonnemaison, Cambrézy et Quinty-Bourgeois, 1999). Les lieux du cœur débordent du rapport au réel et possèdent une dimension mythique ou spirituelle. (Bonnemaison 1996). Ces trois types de lieux « se caractérisent par une vocation identitaire, car ils ont pour ambition première d'articuler et de faire valoir la singularité d'un lieu et de sa population ». (Bédard, 2002, p. 57).

Bernard Debarbieux propose quant à lui une typologie d'un autre ordre pour préciser les différentes fonctions symboliques du lieu. Il distingue dans un premier temps les **lieux attributs** qui signalent le fait qu'un territoire peut être symbolisé par des lieux choisis mais avec une hauteur symbolique faible. Ce sont les lieux les plus notoires, ceux choisis pour signifier un territoire (comme dans l'exemple de la Tour Eiffel). Ils sont le signe de quelque chose et « ils dénotent de manière passive les spécificités plus concrètes d'un territoire et de sa population » (Debarbieux, 1995, p. 98). **Les lieux génériques** forment le second type de lieu envisagé par Debarbieux : fréquemment repris, leur identité respective « s'efface derrière la forme générique » (Debarbieux, 1995, p. 99) à laquelle ils appartiennent. Ils délimitent et identifient un territoire par leur « récurrence particularisante » (Bédard, 2002, p. 64), ce sont les lieux communs que l'on retrouve un peu partout sur le territoire en question, à la manière d'une représentativité statistique. Enfin, l'auteur évoque les **lieux de condensation** qui possèdent la particularité d'être investis de valeurs dont ils deviennent une

⁷⁸ Village situé dans la chaîne des Apennins au Sud de Bologne où s'est produit, dans des circonstances similaires à celles d'Oradour-sur-Glane, le massacre de plus de 900 habitants les soldats allemands au cours de leur retraite en 1944.

⁷⁹ Les Fosses Ardéatines sont situées à l'intérieur de la commune de Rome et ont été le théâtre d'un massacre perpétré par la police militaire allemande en représailles à un attentat le 24 mars 1944.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

figure emblématique. Ils permettent la cristallisation de l'identité car les individus peuvent y éprouver « le sentiment d'une commune appartenance avec le groupe qui établit ou entretient la signification symbolique de ce lieu » (Debarbieux, 1995, p. 100). Ils sont « des lieux tout à fait spécifiques, construits et identifiés par une société qui se donne à voir à travers eux, qui les utilise pour se parler d'elle-même, se raconter son histoire, et ancrer ses valeurs » (Debarbieux, 1995, p. 100).

Le récit territorial produit par les acteurs des collectivités régionales et locales procède souvent par la mise en valeur de lieux particuliers (que ce soit pour héberger des manifestations, pour la valorisation du patrimoine, à des fins touristiques ou autres, ...) et la tâche du chercheur consiste alors à décrypter le message qui préside à la sélection de tel lieu plutôt que tel autre. Il sera notamment nécessaire de prêter attention à la période historique à laquelle font référence les lieux en question. La catégorisation de ces « haut-lieux » construits en fonction des typologies de Bédard et Debarbieux peut dès lors s'avérer une clé de lecture précieuse de ces pratiques institutionnelles.

Ce type de questionnement découle d'une réflexion sur les usages sociaux de la mémoire, tributaire de l'œuvre de Halbwachs⁸⁰. Une partie de la réflexion formulée par Halbwachs possède une orientation résolument géographique. Il est notamment question dans son œuvre de l'élaboration d'une image partagée de la ville à travers la construction d'une « topographie légendaire ». La fabrique des représentations au sujet d'une ville ou d'une région toute entière (pas dans le sens d'un compartiment administratif cette fois) dans ce cas la Terre Sainte (Halbwachs, 2008). Si le travail porte d'abord sur l'invention de la localisation des lieux pieux dans les premiers récits de pèlerinage vers Jérusalem, il ne fait nul doute que la portée de son raisonnement dépasse largement ce cadre. Ce qu'il étudie, c'est en effet la survie du passé dans le présent, ou en d'autres termes les modalités de réappropriation et de « remaniement » de ce passé dans le discours contemporain. Les lieux utilisés comme symboles dans la production iconographique sont souvent ceux qui inscrivent le territoire dans l'histoire longue.

Le patrimoine est la notion qui a été le plus utilisée, voire parfois instrumentalisée, pour légitimer le processus de territorialisation du politique. G. Di Méo met en évidence la parenté conceptuelle entre patrimoine et territoire (Di Méo, 1994) : « l'un comme l'autre sont d'abord du temps et de la mémoire sélectionnés et comme concentrés, s'abîmant parfois dans le mythe et le sacré, mêlés en tout cas à d'inévitables spatialités, objectales ou virtuelles. Ils inscrivent ensemble les groupes sociaux dans une continuité historique soigneusement séquencée et découpée qui contribue à les singulariser » (Di Méo, 2007, p. 14). La dimension patrimoniale

⁸⁰ Dans *Les cadres sociaux de la mémoire*, il établit la mémoire comme fait social (Halbwachs, 1935). Plus tard dans *La mémoire collective* (Halbwachs, 1997) il présente le souvenir comme une interaction avec le passé, une suite d'allers retours qui forme une dynamique mémorielle et influence le rapport des groupes sociaux au présent.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

est ainsi proposée comme un élément essentiel de la stratégie de singularisation à laquelle se livre toute collectivité territoriale. Si le patrimoine culturel est si facilement mobilisable dans le récit que propose une collectivité territoriale, par l'intermédiaire de ses acteurs institutionnels, c'est par ce qu'il constitue en lui-même une façon de raconter le passé, un passé dont la population locale devrait se sentir dépositaire et qui devrait pouvoir susciter l'admiration chez les groupes extérieurs.

De plus, toujours selon Guy Di Méo, « le patrimoine est un discours, il participe d'un principe narratif (il a donc besoin de narrateurs) qui raconte les mythes originels, qui décrit les épopées fondatrices et les grands moments historiques d'un groupe ou d'un territoire. » (Di Méo, 2007, p. 18). Il s'agit en effet pour la puissance publique de choisir ses emblèmes et ses symboles afin de permettre la prise de conscience de l'existence d'une « communauté » et de la volonté de vivre ensemble, c'est ce qu'avance Maria Gravari-Barbas, qui inscrit sa réflexion dans le cadre de l'État-nation :

« Les éléments qui accèdent au statut patrimonial sont conformes à l'iconographie nationale réelle ou voulue. En même temps, en sont exclus d'autres qui relèvent d'un passé qu'on pourrait qualifier d'hostile, d'inconfortable, de moins valorisant, ainsi que ceux qui peuvent porter préjudice à l'unité nationale ; et il va de soi que le choix du passé est gouverné par des stratégies présentes : on cherche à légitimer le présent, plutôt qu'à le mettre en cause. » (Gravari-Barbas, 2002, p. 87)

La question de la patrimonialisation permet de revenir sur l'idée des choix, des sélections opérées par les acteurs dans les éléments mis en scène lors de la construction de la narration. La dimension patrimoniale est donc un autre des enjeux au cœur de la production du récit territorial plus seulement national mais également de celui des autres échelons d'exercice de la puissance publique (dès lors que ceux-ci disposent de compétences en termes de politiques culturelles et de promotion touristique, ce qui est le cas des régions italiennes) :

« La patrimonialisation, historiquement investie d'une mise en récit nationale, voire nationaliste, se trouve aujourd'hui confrontée à l'invention de mises en récit post-nationales [...] : le territoire, la communauté imaginée de référence ne sont plus nécessairement l'échelle nationale, mais peut-être européenne, régionale, locale ou transnationale » (Djament-Tran, 2015, p. 7)

Au-delà de la seule dimension patrimoniale, qui sera traitée plus en détail dans le chapitre 4 de cette thèse, l'image du territoire est donc construite autour d'un ensemble de ressources, de « points forts » (appelés les *eccellenze* [excellences] territoriales en italien) soigneusement sélectionnées par les producteurs du récit dans l'optique de mettre en scène la singularité du territoire considéré.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

4.3.3. Retour sur la question de la temporalité : temps long de l'identitaire et temps court du politique

Cette réflexion à propos de la notion de patrimonialisation et de l'ancrage du discours identitaire des territoires dans le passé permet de reposer le problème de la temporalité – qui constitue un véritable fil conducteur de cette thèse - dans la construction de l'image des territoires. Selon la théorie de la structure interne des représentations sociales formulée par Abric (1994, 2005), influencer sur l'image d'une région nécessite de modifier le noyau des représentations sociales qui lui sont associées. Or, le noyau est présenté dans ce modèle comme composé des éléments les plus stables de la représentation, ce qui laisse présager une certaine inertie de l'image associée au territoire. Remodeler une image, des représentations mentales déjà ancrées, diffusées et partagées socialement ne peut se faire que dans sur le long terme. Des études récentes montrent par exemple que l'image présentée par le biais de supports médiatiques n'est acceptée et ne s'intègre dans les représentations individuelles et collectives des habitants que lorsqu'elle entre en adéquation avec une image déjà constituée (Riou, 2011). Il s'agit ici d'un premier élément de la distinction entre différentes cibles des récits territoriaux, qui constitue un paramètre clé de la variation potentielle du contenu de ces récits. D'un côté certaines cibles ont déjà une idée franche de ce qui constitue le territoire et sa singularité, il s'agit notamment de la population locale, qui a une pratique quotidienne du territoire, avec donc une inertie plus forte de ses représentations mentales. De l'autre les individus qui ont une connaissance faible du territoire, voire une idée vague ou superficielle, généralement la population externe (et en premier lieu les touristes) et qui serait ainsi plus sensible aux logiques du marketing territorial. Ainsi, pour reprendre la formulation de C. Fourrier :

« Notre hypothèse principale est que, face à la diversité des publics auxquels les services de communication des collectivités doivent s'adresser, la mise en forme de messages de plus en plus complexes et segmentés bouscule la question de l'image de la collectivité comme celle de l'identité territoriale, normalement entendues à travers les critères de la permanence, de la continuité et de la cohésion autour de valeurs stables dans le temps, et non de la différenciation, de la variété et du changement permanent » (Fourrier, 2013, p. 98)

Cette inertie constatée par les chercheurs dans la modification des croyances et représentations associées à un territoire questionne le bien fondé des pratiques de marketing territorial (Chamard, 2015) mais également la performativité du discours des différents acteurs, y compris ceux qui incarnent l'institution. En effet, étudier la construction identitaire à travers l'intention et les réalisations des acteurs institutionnels oblige à prendre en compte des temporalités plus courtes : celles des mandats politiques, voire celles des différentes campagnes de communication au sein d'un même mandat. Mais alors, « n'y a-t-il pas une contradiction fondamentale à poser d'un côté le temps long de la construction identitaire et

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

de l'autre côté une mise en œuvre et un volontarisme de cette même construction ? » (Fourny, 2005, p. 202). Sans aller jusqu'à parler d'une contradiction fondamentale, il est toutefois nécessaire de souligner le paradoxe qui existe dans ces différents régimes de temporalité qui régissent l'implication des acteurs institutionnels dans la fabrique de cette image. En effet, si les élus ont vraiment la mainmise sur les stratégies de communication des collectivités locales qu'ils administrent, alors la logique qui prédomine est nécessairement celle du temps court. Ils savent en effet qu'ils seront jugés, et donc potentiellement réélus, à l'aune des résultats obtenus (ou revendiqués) dans l'intervalle de temps qui sépare le début et la fin de leur mandat. Dans un article traitant de la place des palmarès dans la communication contemporaine des collectivités territoriales, H. Cardy fait remarquer que la succession des échéances électorales constitue une contrainte majeure pour l'exercice quotidien des fonctions des communicants (Cardy, 2011). La dépendance vis-à-vis du calendrier électoral est alors identifiée comme un facteur de cette impossibilité d'avoir une stratégie de long terme. Cette considération trouve un écho particulier dans les terrains sélectionnés pour cette thèse puisque la question de la stabilité politique représente une des différences principales entre les régions du Latium et de l'Émilie-Romagne. J'ai déjà signalé que l'Émilie-Romagne est une région dont l'histoire politique est fortement ancrée à gauche et on ne recense aucun changement de majorité depuis la création institutionnelle de la maille régionale en 1970. Les dirigeants de cette collectivité peuvent être considérés comme issus de la même filiation puisque les candidats sont généralement sélectionnés parmi les instances dirigeantes de l'antenne régionale d'un des grands partis de la gauche italienne (d'abord le PCI puis aux différentes coalitions qui ont précédé le PD actuel). À l'inverse, la région Latium constitue un cas de très forte instabilité politique, surtout les années qui ont suivi sa création – pas moins de 22 présidents se sont succédés durant les 25 premières années d'existence de la région (Pullara, 1995) – et les cas d'alternance politique sont la norme. Il s'agit donc de se demander dans quelle mesure cette différence structurelle entre nos deux régions d'étude a eu des répercussions dans la fabrique du récit territorial, notamment en permettant ou non une pérennité des stratégies de communication. La même remarque vaut, avec plus de nuances, pour le cas des fonctionnaires directement ou indirectement liés aux décideurs politiques, qui peuvent en Italie procéder à un certain nombre de nominations parmi le personnel administratif. En revanche, il est possible d'envisager une plus grande continuité si on considère que les acteurs en charge de la communication institutionnelle sont plutôt déconnectés de la personne des élus. La question de la temporalité est donc, dans le cadre d'un territoire politique, toujours indissociable de celle du statut des acteurs impliqués dans la construction du récit, dont l'analyse constituera le cœur du chapitre 3.

4.4. La lutte pour imposer la représentation officielle du territoire

Dans un article publié en 1980 et intitulé « L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », Pierre Bourdieu soulignait déjà l'idée selon laquelle

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

la région⁸¹ est d'abord une représentation, et que par conséquent elle dépend aussi profondément de la connaissance et de la reconnaissance. Cela justifie la production de savoirs (à travers les nombreuses recherches ayant pour objet la culture et le patrimoine locaux) qui seront ensuite triés et sélectionnés au besoin. Peu importe donc le degré de matérialité des éléments qui sont choisis pour construire cette représentation, cette mise en image d'un territoire, ils sont tous réinvestis de sens et font l'objet d'une véritable lutte pour imposer une représentation dominante. Le contrôle de l'image est en effet un instrument de pouvoir de tout premier ordre, Claude Raffestin exprimait la même année cette idée en ces termes :

« L'image ou modèle, c'est-à-dire toute construction de la réalité, est un instrument de pouvoir et ce depuis les origines de l'homme. Image, guide de l'action, qui a pris les formes les plus diverses. Nous avons même fait de l'image un « objet » en soi et nous avons pris l'habitude, avec le temps d'agir plus sur les images, simulacres des objets, que sur les objets eux-mêmes. » (Raffestin, 1980, p. 130)

Les différents producteurs de cette image ne sont pas à égalité en la matière. Le discours officiel des institutions est particulièrement bien positionné dans cette lutte (Bourdieu, 1980). Il bénéficie en effet à la fois d'un accès à des dispositifs de communication toujours plus étoffés et structurés depuis les années 1970⁸² mais également d'une forme de légitimité reconnue par la majorité des citoyens, même si cette légitimité est sujette à variation comme le montrera le chapitre suivant. C'est également ce que pointent les travaux qui s'intéressent au rôle de la presse locale et des revues ou journaux de quartier dans la construction des imaginaires intra-urbains : face aux ressources dont bénéficie la communication institutionnelle des échelons territoriaux « forts », la création des imaginaires de quartier est parfois à la peine (Raoul, 2011).

Les relations entre collectivités territoriales voisines ou d'échelons différents se configurent selon des modalités variées. Si dans certains cas, il faut constater une concordance des

⁸¹ La mode n'est alors pas encore à l'utilisation du terme de « territoire » et c'est autour de celui de « région », concept-clé de la géographie de cette période, que l'auteur structure son propos. Une relecture contemporaine de ce texte, souvent peu connu ou peu mobilisé par les géographes, ne manquera cependant pas de noter combien les idées qui y sont développées éclairent avec une surprenante profondeur géographique ce nous appelons aujourd'hui « territoire ». Il plaide en particulier pour un dépassement de la distinction représentations / réalités, qui ne sont que des « prénotions de la sociologie spontanée ». Selon lui, « la recherche des critères « objectifs » de l'identité « régionale » ou « ethnique » ne doit pas faire oublier que, dans la pratique sociale, ces critères (par exemple la langue, le dialecte, l'accent) sont l'objet de *représentations mentales*, c'est-à-dire d'actes de perception et d'appréciation, de connaissance et de reconnaissance, où les agents investissent leurs intérêts et leurs présupposés, et de *représentations objectives*, dans des choses (emblèmes, drapeaux, insignes, etc.) ou des actes, stratégies intéressées de manipulation symbolique qui visent à déterminer la représentation (mentale) que les autres peuvent se faire de ces propriétés et de leurs porteurs » (Bourdieu, 1980, p. 65)

⁸² Le chapitre 3 présente une analyse détaillée des dispositifs de communication des collectivités régionales de l'Emilie-Romagne et du Latium.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

référents identitaires mobilisés, comme cela peut être le cas entre la région Émilie-Romagne et la métropole de Bologne (Bernadou, 2015), dans d'autres cas la relation se fait plus conflictuelle. Le capital-image de la ville de Rome est disproportionné par rapport à celui de sa région – le Latium – et cela rend difficile le développement d'une politique d'image par les acteurs de la maille régionale. Cependant, la notoriété de la capitale ne fait pas de la construction de l'image de la ville de Rome par les représentants de l'institution communale une sinécure : que ce soit à l'échelle communale ou métropolitaine, les producteurs du discours officiel doivent ainsi composer avec les clichés et stéréotypes qui l'accompagnent depuis des décennies et qui varient eux-mêmes en fonction de l'échelle à laquelle ils sont envisagés (Rome « voleuse », Rome « sale » dans les discours des leaders de la Ligue du Nord, Rome éternelle ou romantique mais chaotique pour les touristes étrangers, etc.). La constitution et l'apparition de nouveaux acteurs qui se positionnent et développent des stratégies de légitimation par rapport à d'autres (Serghini et Matuszak, 2009) constitue un élément fondateur de la non linéarité de l'histoire de l'espace public en Europe chez Habermas (Habermas, 1986). Dans quelle mesure les collectivités territoriales peuvent-elles se prévaloir de caractéristiques forgées à des échelles différentes ? N'y a-t-il pas ici un paradoxe entre d'un côté le réemploi de matériaux discursifs produit par les autres mailles et la volonté de légitimation et d'affirmation de la singularité, en particulier pour les territoires politiques nouvellement créés ?

Outre ces rapports qui alternent entre concurrence et complémentarité entre les différents échelons politico-administratifs, il faut évoquer la présence des autres producteurs de récit, vis-à-vis desquels les collectivités territoriales doivent se positionner. Il y a par exemple une forte nécessité de travailler en bonne intelligence avec les différents médias (Pagès et Pélissier, 2000), en particulier les médias locaux lorsqu'il s'agit de s'adresser aux habitants du territoire. « Les médias, dans leur lien au territoire, contribuent à la mise en récit du et dans le territoire concerné, c'est-à-dire à la mise en « apparence » du territoire et dans le territoire, et de la sorte, en suivant Hannah Arendt, à la construction de la réalité du territoire » (Noyer, Paillart et Raoul, 2013, p. 13). La presse locale et nationale, qu'elle soit écrite, télévisuelle ou désormais numérique, joue ainsi un rôle non négligeable dans la construction des représentations mentales. Même si ce n'est pas l'angle d'approche privilégié dans cette thèse, il est impossible de faire l'impasse sur les autres sources de récit qui peuvent produire des images alternatives avec lesquelles les acteurs des collectivités locales devront composer – en les adoptant ou en les rejetant – d'autant que bien souvent, les délimitations politico-administratives ne correspondent pas à celles des médias (Noyer, Paillart et Raoul, 2013).

4.4.1. La mise en image et en carte du territoire

Le terme d'image possède une autre signification, tout aussi intéressante pour ce travail, celui de support visuel (physique ou virtuel) c'est-à-dire ce qui a trait à l'iconographie. Les deux

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

acceptions de l'image, la représentation mentale et la représentation matérielle, sont particulièrement liées : la construction de l'image d'un territoire passe souvent par la mobilisation d'un corpus d'images⁸³, généralement photographiques mais de plus en plus ouvert sur les supports vidéo depuis l'adoption des techniques du numérique. Dans la littérature scientifique spécialisée, le rôle de la diffusion d'images - en particulier de photographies - a surtout été envisagé comme vecteur principal du processus de patrimonialisation : « ainsi, nous pouvons supposer qu'il n'y a pas de paradoxe à ce que notre société saturée d'images soit aussi celle de la profusion patrimoniale : le patrimoine étant une ressource inépuisable pour la production d'images, elles-mêmes en retour renforcent la patrimonialité des édifices et des lieux mis en images » (Némery, Rautenberg et Thuriot, 2008, p. 17). Les processus de patrimonialisation et celui de territorialisation, outre la parenté conceptuelle que partagent ces termes (Di Méo, 1994), font partie d'un même mouvement et la construction d'un discours identitaire sur le territoire nécessite presque toujours de mobiliser des référents ancrés dans le passé⁸⁴.

La communication touristique est bien entendu le terrain privilégié de la mobilisation de l'iconographie du territoire. Les guides touristiques, par la richesse de leurs illustrations, ont toujours constitué un support de choix pour la diffusion d'une iconographie territoriale (Bonin, 2001 ; Miossec, 1977 ; Tabeaud et Browaeys, 2007). La prise en charge par les collectivités territoriales de la valorisation touristique de leur territoire ne fait pas exception et use largement d'images et de photographies (Jenkins, 2003 ; Larsen, 2005 ; Urry et Larsen, 2011), ce qui justifie que l'iconographie touristique ait une place importante dans les matériaux analysés. Parmi les initiatives récentes relevées sur le terrain il faut ici évoquer le concours photographique « *Bellazio* », porté en 2014 par le Président nouvellement élu de la région Latium pour redynamiser l'image touristique d'une région qui peine à faire valoir ses atouts, effacée derrière l'omniprésence de sa capitale. Les participants au concours étaient invités à envoyer leurs clichés en fonction de trois catégories : 1) « les paysages et la nature du Latium », 2) « les villages du Latium » et 3) « les saveurs du Latium »⁸⁵.

La carte, objet cher aux géographes, occupe une place de choix parmi les représentations iconographiques les plus répandues dans le discours officiel à propos des territoires. Comme l'image photographique, la carte est empreinte d'une certaine forme de vérité, scientifique

⁸³ Cette mise en image d'un territoire par les services de communication de la collectivité qui l'administre a d'ailleurs fait l'objet d'un travail de recherche déjà entrepris il y a quelques années dans le cadre de mon mémoire de master (Bernadou, 2012)

⁸⁴ L'iconographie a souvent constitué un instrument de pouvoir : les sociétés du passé « contrôlaient la réalité sociale ou religieuse par le biais d'images en prise sur leur temps et dont l'autorité modelait la conscience collective » (Belting, 2004, p. 27).

⁸⁵ Force est de constater que les monuments historiques ont disparu du tableau, peut-être justement parce que la banque d'image à disposition des communicants de la Région en était déjà trop pleine, mais aussi en raison des changements de caractéristiques du tourisme actuel, qui tend à se détacher des monuments et nécessite de répondre à des attentes protéiformes (Uriely, 2005).

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

cette fois, qui lui confère le statut d'argument d'autorité. F. Galluccio parle à ce propos du "pouvoir persuasif des cartes à travers leur capacité à modeler la perception de l'espace dans les représentations collectives⁸⁶" (Galluccio, 2011, p. 78) et elle n'est pas la seule à dénoncer le pouvoir des cartes dans la pensée occidentale de l'espace (Farinelli, 2009). Elle occupe une place prépondérante dans les documents de programmation ainsi que dans les supports de communication des « projets de territoires » mais son utilisation se généralise aussi dans tous les autres contextes, en particulier celui de la promotion touristique. La mise en carte de leur espace par les services dédiés des collectivités locales et régionales constitue donc un discours à part entière qu'il sera nécessaire de déchiffrer. Les choix en termes de représentations et de sémiologie graphiques peuvent manifester les éventuelles relations de concurrences entre échelons territoriaux, par exemple à travers l'omission des contours des limites territoriales de l'entité que l'on veut dénigrer. Toute représentation cartographique constitue donc une vision du territoire concerné, portée par les auteurs de la carte et supposée assumée par les responsables de l'institution en question.

4.4.2. Entre image et image de marque du territoire : une porosité en questions.

Enfin, « une marque est porteuse d'un imaginaire, c'est une empreinte mentale qui vise à construire un ensemble d'associations (...) C'est ensuite la volonté politique qui amène la structuration d'une marque, à travers les identités et l'image partagées. » (Brun, 2017, p. 27). Aux différents dérivés de la notion d'image évoqués jusqu'ici, il faut donc également ajouter l'image de marque. Par abus de langage, par facilité ou de manière consciente et raisonnée, certains auteurs les emploient comme des synonymes, allant même jusqu'à fonder l'expression d'« identité de marque ». (Decaudin et Moulins, 1999). Pour d'autres, au contraire, la confusion entre les notions d'image et d'identité est à l'origine de la plupart des difficultés de formalisation et de diffusion des travaux sur ces thématiques⁸⁷ et la distinction entre les deux notions doit être entreprise sérieusement (Fourrier, 2013). Lorsqu'il s'agit de décrire les différentes composantes de l'image de marque, C. Fourrier propose une typologie (Fourrier, 2013) qui distingue dans un premier temps les composantes objectives de l'image de marque d'une ville, c'est-à-dire celles intrinsèques à la ville et sur laquelle l'équipe municipale peut agir (et communiquer sur ses actions), comme par exemple les espaces verts. Puis les composantes subjectives « auxquelles chacun est libre d'accorder une importance variable en fonction de l'interprétation qu'il en donne », c'est par exemple la dimension « énergisante » pour le cas d'une ville située aux pieds des montagnes. Enfin elle réunit dans une troisième catégorie les composantes qui possèdent une dimension projective, ce qui

⁸⁶ « l'efficacia persuasiva dell'immagine cartografica nel modellare la percezione dello spazio nella mentalità collettiva »

⁸⁷ Remarquons à ce propos que les auteurs qui publient dans des revues estampillées « sciences de gestion » ou « sciences de la communication » sont ceux qui semblent avoir le moins de scrupule à mobiliser le terme d'identité, le plus souvent sans se prêter à un examen théorique des contours de la notion.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

comprend « les valeurs auxquelles on demande d'adhérer sans pour autant mesurer leur pertinence ou leur légitimité par rapport aux actions entreprises ». Cette typologie fournit une clé de lecture des différents récits territoriaux proposés par les institutions qui sera mobilisée dans le chapitre 4.

L'utilisation croissante du terme de d'image de marque témoigne de la montée en puissance d'une logique encore peu évoquée ici : celle de la promotion du territoire comme marque. En effet, l'affirmation du territoire, de son existence est également liée à des considérations économiques, voire parfois commerciales. Le positionnement et la distinction d'un territoire ont acquis des enjeux nouveaux depuis l'entrée dans la phase de « compétition territoriale » qui découle du passage à une économie d'échanges mondialisés (Courlet et Soulage, 1994) et/ou de l'intensification des processus de décentralisation (Le Bart et Procureur, 2011). Cette redéfinition de la façon de parler du territoire - qu'il soit urbain ou même plus large - plus axée sur une logique de marchandisation, influe très fortement sur la façon de construire le récit et sur le choix des référents à mobiliser :

« À l'échelle de la ville comme à celles des régions, les collectivités s'inscrivent dans des rapports de concurrence – directe ou indirecte – qui sont fréquemment « guidés » par des modèles issus du marketing, par le biais duquel des concepts exportés comme celui de marque, par exemple, viennent imposer des cadres de représentation, des modes de construction symbolique, voire des registres d'argumentation attendus. » (Noyer, Paillart et Raoul, 2013, p. 91)

Le premier de ces nouveaux registres d'argumentation c'est celui de l'attractivité territoriale, qui était quasiment absente du vocabulaire politique et scientifique, y compris chez les économistes, jusqu'à la fin des années 1980 (Hatem, 2004). Qu'est-ce qu'une ville ou une région attractive ? Est-ce uniquement un territoire capable d'attirer marchandises et capitaux, comme semble le montrer certains indices internationaux qui fondent les palmarès qui fleurissent dans la presse économique ? La communauté scientifique francophone semble à la peine lorsqu'il s'agit de donner une définition consensuelle de l'attractivité territoriale. Pour certains, elle est d'abord la « capacité pour un territoire d'offrir aux investisseurs des conditions d'accueil suffisamment intéressantes pour les inciter à y localiser leur projets de préférence à un autre territoire » (Hatem, 2004, p. 34).

Mais pour d'autres la question de l'attractivité ne se limite pas à l'accueil d'activités productives, Didier Vye élargit ainsi la notion et l'applique pour désigner « la capacité d'un territoire à attirer et à retenir les flux de biens, de capitaux ou de personnes » (Vye, 2005). Le récent ouvrage publié sous la direction de Bourdeau-Lepage et Gollain et intitulé *Attractivité et compétitivité des territoires, théories et pratiques* ((Bourdeau-Lepage et Gollain, 2015) présente quant à lui l'attractivité comme la « capacité d'un territoire à offrir aux agents économiques (ménages, entreprises, institutions...) les éléments qui les décident à se localiser

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

en son sein plutôt que dans un autre territoire » (Bourdeau-Lepage et Gollain, 2015, p. 25). Ainsi posée, un discours visant à renforcer l'attractivité d'un territoire se heurte nécessairement à la difficulté de concilier la diversité de ses cibles : les entreprises, les professionnels (ou « talents » : jeunes diplômés, cadres et entrepreneurs des nouvelles technologies et du secteur créatif), ses propres habitants (éviter qu'ils ne s'en aillent) mais aussi les visiteurs.

La construction de l'imaginaire territorial est destinée à des cibles extérieures à ses limites, l'objectif de rayonnement prendrait donc le pas sur l'objectif de développement du sentiment d'appartenance. Je fais l'hypothèse d'un changement d'objectif de la production du récit : le passage d'une nécessité « d'exister pour soi » qui se matérialiserait par la volonté de créer ou renforcer le sentiment d'appartenance à une nécessité « d'exister pour les autres », c'est-à-dire à renforcer sa notoriété et son attractivité. La multiplication et la diversification des cibles du discours institutionnel constitueraient donc le premier grand changement auquel est confrontée la production de récit territorial par les institutions politico-administratives, elle le fait rentrer dans le champ du « marketing territorial ».

Parmi les autres modifications majeures enregistrées à la suite de l'identification de la compétition territoriale comme moteur des nouvelles pratiques de la communication des collectivités locales et régionales, il faut citer la course à la labellisation (Fournier, 2015 ; Larceneux, 2003 ; Marcotte, Bourdeau et Leroux, 2011) et le recours de plus en plus fréquent aux palmarès (Bardet et Healy, 2015 ; Cardy, 2011) - qu'ils soient issus de la presse généraliste ou des journaux tournés vers l'actualité économique et financière. L'acquisition d'un label constitue ainsi un trophée, mis en vitrine sur la page d'accueil des sites officiels des collectivités locales ou régionales ou portés fièrement sur des panneaux de signalisation à l'entrée des villes et villages. Le fait de se voir décerner un label constitue, dans le cadre de la promotion d'un territoire, un gage de qualité. Tous les labels (leur nombre s'est multiplié ces dernières années) n'ont toutefois pas la même portée symbolique (Fournier, 2015) et le graal en la matière semble demeurer l'inscription d'une partie du patrimoine culturel (matériel ou immatériel) sur la liste du patrimoine mondial de l'Unesco. Rome part bien-sûr avec un avantage en la matière mais l'Émilie-Romagne compte déjà 4 sites inscrits sur la liste du patrimoine mondial de l'humanité. Mais ce label, s'il est le plus prestigieux, n'est pas le seul délivré par cette institution des Nations Unies et du côté de la promotion touristique, tout est fait pour entretenir le flou entre les différentes dénominations des classements. Ce phénomène est aujourd'hui bien documenté en France (Djament-Tran, 2015 ; Navarro, 2016 ; Paillart, 1991 ; Rautenberg, 2003 ; Rieucan, 2007) comme en Italie (Mazzucotelli, 2008).

Enfin, parmi les évolutions contemporaines de la façon dont sont construites les images de marque d'un territoire, Boyer et Cardy relèvent celle du passage à un marketing collectif et collaboratif :

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

« La question de l'image de marque des collectivités est devenue centrale, accompagnée d'une nébuleuse de termes qui renvoient eux-mêmes à des logiques « marchandes » : marque, attractivité, compétitivité, innovation, créativité... Les rapports entre les élus et les citoyens se sont inversés, passant d'une logique de l'offre à une logique de la demande : à l'ère du marketing territorial [...], le citoyen est devenu un client, voire un partenaire, dont il faut tenir compte » (Boyer et Cardy, 2011, p. 10).

Cette modification en profondeur des relations entre les anciennes sources et cibles de la production du récit territorial laisse une large place à l'expression des habitants et usagers du territoire, qui en deviennent ainsi les ambassadeurs (Gayet, 2015). L'hypothèse d'une ouverture de la fabrique du récit territorial à des locuteurs nouveaux (et ses conséquences sur la forme et sur le contenu de ce récit) fera l'objet d'une attention toute particulière dans les chapitres qui vont suivre.

Conclusion du chapitre 1

Les choix de la terminologie privilégiés dans cette thèse constituent des positionnements forts, mais l'usage de mes propres catégories vise deux objectifs majeurs :

- Rassembler des catégories qui sont présentées comme différentes dans la littérature scientifique mais qui recouvrent peu ou prou les mêmes dimensions et les mêmes objets.
- Désambiguïser le propos des acteurs en cherchant à désigner ce qu'ils racontent, ce qu'ils mettent en récit et leurs objectifs sans utiliser leurs mots.

Cette partie a montré que l'identité territoriale désignée par les acteurs rencontrés sur le terrain désigne au moins trois choses bien distinctes dont la décomposition peut, dans un premier temps, être empruntée au politologue anglais M. Keating. Dans son ouvrage référence *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change* (1998), ce dernier met en évidence les modalités théoriques de la formation de l'identité territoriale. Selon lui, il existe trois éléments principaux de nature différente :

- un **élément cognitif** : la reconnaissance, dans la conscience des habitants ou des populations qui lui sont extérieures, de l'existence du territoire, ici la région, de ses limites géographiques et de ses caractéristiques particulières, l'élément cognitif se réfère à la conscience des habitants
- un **élément affectif** permettant de générer chez les habitants le sentiment d'une identité commune dans l'espace en question
- un **élément instrumental** permettant de mobiliser les gens dans le cadre d'une action collective et constituant ainsi un véritable levier politique par la facilitation du consensus.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

Cette triple distinction (Keating, 1998) constitue un premier prisme au travers duquel analyser le discours des acteurs concernés et permet de tenter de proposer des mes propres catégories d'analyses. Comme le montre la Figure 13, la catégorie de pratique et la catégorie d'analyse « identité territoriale » ne concordent pas toujours. Elles peuvent également renvoyer à des usages variables d'un type d'acteur à l'autre : l'élément cognitif est par exemple très présent chez les agents techniques et les universitaires alors que l'élément instrumental semble être l'apanage des élus et des décideurs politiques. Il faudra se montrer vigilant tout au long de la thèse sur les emplois du terme *identité* et en faire un usage raisonné, seulement lorsque cela s'avère nécessaire. Ainsi, là où les acteurs font référence à l'élément cognitif de l'identité territoriale, je privilégierai une analyse en termes d'image du territoire et de représentations sociales. Lorsque la notion d'identité est plutôt mobilisée à propos de la dimension affective, je ferai plutôt appel aux termes d'ancrage, d'appartenance voire de fierté territoriale de la population régionale. Enfin, quand il sera question de la dimension instrumentale de l'identité territoriale, le discours sera analysé à travers la notion d'institutionnalisation ou d'affirmation dans le concert des collectivités territoriales.

		Catégories de Michael Keating		
		élément cognitif	élément affectif	élément instrumental
Catégories employées par les acteurs	Elus et décideurs politiques	Souvent	Souvent	Souvent
	Hauts fonctionnaires	Souvent	Souvent	Jamais
	Administrateurs techniques / fonctionnaires	Souvent	Rarement	Rarement
	Professionnels de la communication	Souvent	Souvent	Jamais
	Experts techniques / Universitaires	Souvent	Souvent	Rarement
	Société civile / Acteurs économiques / Syndicats	Rarement	Souvent	Jamais
Catégories privilégiées dans la thèse		image du territoire, représentations sociales	ancrage, appartenance et fierté territoriale	institutionnalisation, affirmation dans le concert des collectivités territoriales

Fréquence d'utilisation dans le discours des acteurs

Réalisation : Bernadou, 2019

Souvent
 Rarement
 Jamais

Figure 13. Regards croisés sur les usages de la notion d'identité territoriale et substitutions possibles

Les mots « image » et « imaginaire » sont donc à privilégier puisque c'est d'abord sur des constructions mentales diffusées socialement que les acteurs rencontrés sur le terrain cherchent à avoir une prise.

L'utilisation de la notion d'image permet également de mieux intégrer le rôle du récit produit par les acteurs à travers la sélection - voire l'invention ? - de certaines propriétés. L'image construite et diffusée peut ainsi être pensée en termes de pouvoir (la troisième dimension de

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

l'identité territoriale selon Keating), puisque comme l'énonce Ch. Chivallon :

« C'est de la capacité à maîtriser la possibilité de figuration des représentations issues de l'imaginaire humain que découle l'exercice du pouvoir, dans la compétition pour l'accès aux ressources de la symbolisation de l'ordre social, celui-ci, une fois incarné dans la forme et dans la matérialité, se voyant doté de la capacité de faire passer pour réel ce qui ne l'est pas. » (Chivallon, 2007, p. 157)

Sans aller jusqu'à accuser les acteurs en charge du récit territorial officiel des Régions italiennes de se participer à un mensonge organisé, quelques décalages peuvent sans doute être relevés entre l'image diffusée, qui véhicule nécessairement des stéréotypes et la complexité de la situation réelle du territoire. L'intention des différents acteurs est alors un élément à prendre en compte, car comme l'écrit Fourny :

« Dans toute situation de représentation, où un discours dresse la figure de l'objet en jeu, le dessin du territoire est réalisé pour convaincre. L'argumentation construit une image, par sélection et agencement des descripteurs du territoire qu'elle évoque, mais plus fondamentalement, elle met en relation ces traits et cette image avec des intentions et avec un auditoire » (Fourny, 2005, p. 104)

Le chapitre suivant permettra de resituer les questionnements théoriques présentés ici dans le contexte spécifique des régions administratives de l'Italie contemporaine et de dresser le portrait des deux cas d'étude : l'Émilie-Romagne et le Latium.

Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

« La région politique désigne un espace aux caractéristiques naturelles diverses, et dont les populations peuvent avoir des origines diverses mais qui, pendant une période donnée de l'histoire, a connu une unité politique, administrative et juridique. Une unité politique permet de créer, au sein d'une population, des rapports de travail et d'échange au niveau des techniques et des connaissances. Ces rapports peuvent créer un réseau de solidarité contribuant à créer un sentiment d'appartenance à un même destin. » (Pesce et Capecchi, 1993, p. 90)

Ce chapitre propose un état des lieux de la question régionale en Europe et en Italie et vise à expliquer pourquoi le cas italien est intéressant dans la perspective de la construction du récit territorial par les institutions. La présence d'un échelon politico-administratif régional est un fait banal, récurrent dans le paysage institutionnel européen mais son appréciation et le contenu réel qui lui est donné en termes de pouvoirs ou de compétences restent variables. Par ailleurs, l'idée d'une « Europe des Régions », un temps présentée comme une alternative possible au couple État/département (longtemps la matrice de l'organisation administrative la plus fréquente en Europe), ne fait pas consensus.

Si la région en tant qu'institution est d'abord un compartiment administratif, a-t-elle vocation à devenir autre chose de plus signifiant socialement ? Quels sont les facteurs qui rendraient possible ce « réchauffement territorial » (Tesson, 2014) dont les bases théoriques ont été posées au chapitre précédent ? Et dans quelle mesure l'exercice d'une « unité politique » - encore faudrait-il préciser selon quelles temporalités - peut-elle jouer un rôle sur le renforcement d'un réseau de solidarité ou l'expression d'un sentiment d'appartenance, comme le proposent Capecchi et Pesce (1993) dans la citation mise en exergue au début de ce chapitre ? La définition qu'ils donnent disqualifierait *a priori* les deux régions étudiées dans cette thèse : le Latium parce que le territoire qu'il recouvre n'était qu'une partie des États Pontificaux et que le tracé de ses limites a été profondément modifié dans le premier tiers du XXe siècle ; et l'Émilie-Romagne parce qu'elle n'a jamais connu d'unité politique avant la naissance institutionnelle des régions 1970 et que son nom souligne encore aujourd'hui sa structure duale. À moins que leurs 45 ans d'existence en tant que collectivité territoriale suffisent à faire d'elles des « régions politiques » ? Prendre pour objet la maille régionale en Italie impose aussi de se positionner vis-à-vis d'un débat qui agite les sciences sociales européennes depuis au moins trois décennies maintenant, celui des relations entre régionalisme, régionalisation et maillage. Il semble évident que le renforcement de la dimension régionale sur le plan politique et administratif ne se traduit pas nécessairement par un régionalisme militant et une aspiration à l'autonomie voire à l'indépendance, mais l'activité contemporaine de certains mouvements séparatistes en Europe, largement relayée par les médias, empêche toutefois d'évacuer complètement cette dimension du sujet. Alors,

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

qu'est-ce qu'une région « forte » ou une région « faible » et quels liens, quelle porosité peut-on / doit-on identifier entre ce référentiel et des expressions comme « région qui gagne » (Benko et Lipietz, 1992) - ou « qui perd » - davantage ancrées dans un référentiel économique ?

Travailler dans le contexte géographique de l'Italie contemporaine nécessite aussi d'aller à l'encontre d'une idée reçue sur le poids et l'ancrage identitaire des régions italiennes. Contrairement à une opinion largement répandue à l'étranger, leur insertion dans le paysage institutionnel de l'Italie contemporaine ne va pas de soi (Bagnasco et Oberti, 1997). Trois caractéristiques sont généralement évoquées pour souligner l'originalité de la question régionale dans le contexte italien. Il y a d'abord l'existence de très fortes disparités territoriales d'une région à l'autre et surtout entre le nord et le sud du pays (que ce soit sur le plan du chômage, du niveau de vie ou du PIB). Est également mentionné le poids de la Ligue du Nord – parti politique régionaliste qui a longtemps inscrit ses revendications en conflit avec l'État central dans le cadre du « régionalisme de région riche » ou « régionalisme d'intérêt » (Biorcio, 2010 ; Champeyrache, 2002 ; Rivière, 2012). Enfin, son modèle régional constitue un intermédiaire entre les systèmes fédéraux comme l'Allemagne et la Belgique et les États centralisés comme la France. Au-delà de ces particularités, l'unification récente de l'Italie et sa fragilité institutionnelle font de du pays un laboratoire politique de l'Europe puisqu'elle anticipe généralement les mutations de la démocratie européenne contemporaine, notamment au sujet de l'importance accrue des médias, de la vigueur de la démocratie participative ou de la personnalisation de la vie publique (Lazar, 2009). Cet intérêt porté par les sciences sociales au cas italien pour observer de façon plus générale les mécanismes de la régionalisation en Europe n'est d'ailleurs pas nouveau, comme le soulignait déjà R.D. Putnam au début des années 1980 :

« L'expérience italienne présente un trait d'une importance cruciale pour l'étude de l'institutionnalisation : bien que les régions ordinaires soient toutes dotées du même vaste mandat institutionnel et virtuellement du même modèle organisationnel, elles ont été mises en place dans des contextes sociaux, économiques et politiques d'une diversité extraordinaire. » (Putnam et al., 1981, p. 42)

L'Italie suit depuis plus d'un demi-siècle une dynamique qui va globalement dans le sens d'un accroissement du poids politique et du pouvoir des Régions, voire d'une certaine forme de fédéralisme, mais elle suit en cela une trajectoire instable, constituée d'accélération brutales et de moments de stagnation voire de retour en arrière dans le processus de *devolution*⁸⁸.

⁸⁸ Terme très présent dans la littérature scientifique, les discours politiques et la presse italienne à la fin des années 1990 et dans les années 2000. Directement importé de l'anglais, il se réfère à l'origine à la régularisation des relations entre le Royaume-Uni et ses différentes composantes en leur conférant plus d'autonomie et en reconnaissant l'existence d'un gouvernement écossais, d'un gouvernement gallois et d'un

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Celles-ci conduisent à une forte variabilité du statut des Régions dans la période considérée (1970 à 2016), avec une rupture franche qui correspond à un changement majeur dans l'histoire politique de la maille régionale : le passage à l'élection directe du gouverneur de région en 1999⁸⁹, deux ans avant la modification du Titre V de la Constitution dans un sens favorable aux régions. Cette double réforme modifie leur l'essence même, du point de vue démocratique comme de celui des représentations sociales. Se pose alors la question de savoir quels effets cet événement a eu sur le contenu du récit territorial officiel produit par les acteurs. Ces questions occuperont les deux premières parties de ce chapitre.

Ce chapitre aborde également la question de l'extension territoriale de ces territoires politiques que sont les régions et celle des choix qui ont présidé à leur découpage. La stabilité de ce maillage constitue-t-elle un argument légitimant pour les acteurs qui s'inscrivent à l'intérieur ? Cette stabilité est-elle seulement acquise, surtout dans un contexte marqué par les tendances centrifuges exprimées par la Ligue du Nord et plus largement le désir exprimé par l'État Italien, à l'instar de l'État français, de procéder à une réforme territoriale de grande ampleur ? La délimitation du périmètre des régions et l'attribution de leur nom ne repose pas systématiquement sur un héritage historique, mais certaines seraient tout de même caractérisées par un déficit de légitimité initial plus important que d'autres. Cette considération revient à signaler, en s'appuyant sur les acquis théoriques développés au cours du chapitre précédent, que des territoires appartenant au même échelon, au même niveau de maillage, peuvent être plus ou moins « froids » et donc nécessiter une plus ou moins grand effort de « réchauffement territorial » (Tesson, 2014) pour réaliser pleinement le processus de territorialisation. Dans ces circonstances, on se demandera comment l'incapacité à recourir aux figures du passé glorieux, ou du moins à celle d'une existence dans le temps long, peut pousser les acteurs en charge de la communication institutionnelle à investir de nouveaux référents identitaires. Ce chapitre pose aussi la question des relations entre niveaux institutionnels et en particulier du rôle de l'État, dont le comportement conditionne la plus ou moins grande autonomie des institutions régionales italiennes.

L'organisation du chapitre suit une logique scalaire, en s'intéressant d'abord à l'actualité de la question régionale à l'échelle européenne, avant de préciser les contours du contexte spécifique de l'Italie contemporaine et d'envisager la place spécifique du Latium et de l'Émilie-Romagne dans ce débat sur la géographie du pouvoir au sens large.

exécutif d'Irlande-du-Nord. Particulièrement employé par les partisans de la Ligue du Nord, il témoigne de la forte circulation des idées et des modèles entre les différents États européens.

⁸⁹ Cette modification profonde du mode de gouvernement de la maille régionale se fait en réalité en deux étapes, d'abord la loi électorale dite « Tatarella » de 1995 puis la loi constitutionnelle n°1 de 1999.

1. Le débat entre régionalisation et régionalisme(s) en Europe

Durant les dernières décennies, les régions européennes ont assumé un rôle croissant au sein des organisations politiques aussi bien nationales qu'européennes (Ferri, 2016). Le champ des études régionales en Europe est aujourd'hui assez largement balisé, que ce soit par les travaux des géographes, des politistes, des sociologues ou des juristes (souvent d'ailleurs sur le mode de la collaboration et de la fertilisation interdisciplinaire). La résonance médiatique et l'actualité de l'expression des mouvements régionalistes contribuent à la complexité de cette question dans le contexte européen. Dans les paragraphes qui suivent, l'enjeu principal est d'apporter un éclairage sur la manière dont se couplent les notions de régionalisme et de régionalisation dans les différents contextes nationaux européens afin de positionner le cas italien.

1.1. Entre réalisations concrètes et élément rhétorique, quelle pertinence actuelle pour l'idée d'une Europe des Régions ?

L'expression « Europe des régions » est fréquemment employée dans la littérature scientifique, en particulier en sciences politiques et en géographie, mais quelle est sa généalogie et quelles sont ses implications ? L'idée d'une « Europe des régions » est tributaire d'un contexte particulier, que ce soit sur le plan scientifique ou politique. Si l'expression apparaît dès les années 1960 dans les travaux de D. de Rougemont sur le fédéralisme européen, elle a gagné en popularité dans la littérature scientifique européenne dans les années 1980-2000, alors que s'accélère le processus d'intégration européenne (Labasse, 1992 ; Pasquier, 2015). À cette époque de nombreux observateurs s'accordent pour mettre en évidence une mutation – souvent décrite comme une « crise » - du modèle de l'État-nation et son affaiblissement supposé au profit des autres échelons supra ou infranationaux (Parker, 2004 ; Scott et Storper, 2003 ; Storper, 1997). Dans cette veine, Mazzega et Musitelli vont jusqu'à écrire que :

« La question régionale est actuellement à l'ordre du jour dans la plupart des pays occidentaux à système centralisé. La résurgence du régionalisme témoigne de l'essoufflement de l'État-Nation forgé au siècle dernier et confronté de nos jours à des formes de contestation interne et à des défis internationaux inédits. Cette crise met à nu des structures politico-administratives obsolètes, souvent incapables de répondre à une demande sociale de participation, à une exigence politique de redistribution des pouvoirs et à un impératif économique de développement planifié et maîtrisé. » (Mazzega et Musitelli, 1980, p. 9)

Même s'il convient de nuancer ce point de vue, qui s'exprime d'ailleurs plus dans un contexte national et encore marqué par les événements de 1968 que dans celui d'une affirmation de l'Union Européenne comme acteur, il semble évident que cette idée « d'Europe des régions »

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

est liée à la perception d'une forme d'obsolescence des États-nations traditionnels. Cette crise du politique, dont l'origine est aussi à trouver dans le nouveau fonctionnement en réseau de l'économie globalisée (Ferlaino et Molinari, 2009), peut être renforcée par la rencontre de deux volontés d'affirmation concurrentes avec celles des États : celle des échelons locaux et régionaux d'une part et celle des instances européennes de l'autre. La redéfinition des logiques de pouvoir dans une perspective post-nationale se caractérise dans de nombreux pays européens par l'acquisition pour les mailles régionales de nouvelles compétences et fonctions, d'un rôle politique accru (Keating, 2013 ; Keating, Loughlin et Deschouwer, 2003 ; Massart-Piérard, 1998 ; Pasquier, 2012a ; Società Geografica Italiana, 2010). Ce processus est toutefois bien plus marqué dans les pays d'Europe occidentale, avec des moments clés de décentralisation (l'Italie en est un exemple avec ses trois vagues : 1948, 1970 et 2001 qui seront décrites plus loin) que dans le cas de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est, plus récemment intégrés à l'UE et dont le maillage régional répond avant tout à des impératifs formels de remplissage des critères d'intégration et aux besoins liés à l'arrivée des fonds structurels européens (Boulineau, 2016 ; Rey et Saint-Julien, 2005).

Dès 1975, la création du FEDER (Fond Européen de Développement Régional) témoigne de la volonté des acteurs de la CEE de faire de l'échelon régional une base pour les politiques de développement économique et pour atténuer les disparités internes à la Communauté. La programmation des fonds structurels institutionnalise à partir de la réforme de 1988 le partenariat entre la Commission Européenne et les régions – décentralisées, comme en Italie, ou déconcentrées, choix français jusqu'en 2014 – en tant que mailles de gestion. Sur le plan politique certains, adoptant une clé de lecture assez simplificatrice, vont jusqu'à évoquer un « désir d'autonomie pour les collectivités territoriales européenne » (Petrella, 2001b, p. 136) que l'Union Européenne aurait pu cueillir dans l'optique de sa « concurrence » avec les États. Plus nuancé, Bernard Elissalde soulignait en 1996 que « la construction européenne a comme principal enjeu géographique la relativisation de l'échelle de l'État-nation, aussi bien dans son dépassement à travers les mécanismes régulateurs supranationaux que par l'introduction récemment ratifiée de la subsidiarité » (Elissalde, 1996). Cette volonté d'affirmation sur la scène européenne se concrétise chez les représentants des collectivités régionales et locales, par la création en 1994 du Comité des Régions (CdR) à la suite du Traité de Maastricht. Le rôle du Comité, jusqu'ici essentiellement consultatif, est appelé à croître. Il peut par exemple, depuis le traité de Lisbonne (entré en vigueur en 2009), saisir la Cour de justice de l'Union Européenne pour des questions liées à l'exercice de la subsidiarité. Bien qu'il se heurte encore à un déficit de notoriété, l'existence de ce comité matérialise la participation des régions et des collectivités locales des États membres au processus décisionnel de l'Union Européenne (Eurobaromètre Spécial 307, 2009). L'objectif affiché est de rapprocher les citoyens et l'Union et donc de voir la légitimité démocratique de la construction européenne renforcée. Si l'effet reste très limité vis-à-vis de l'opinion publique, l'opportunité a été saisie par les acteurs et bon nombre de régions ont ouvert à Bruxelles des bureaux de représentation, qui ont parfois

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

toutes les apparences d'une ambassade, afin de représenter leurs intérêts à travers une intense activité de lobbying (Keating, 1997 ; Lamenie, 2019 ; Loughlin, Hendriks et Lidström, 2012). Les chercheurs en sciences politiques soulignent d'ailleurs la vitesse à laquelle se multiplient ces bureaux de représentation des régions et des villes : Bruxelles en comptait seulement 10 en 1994 puis 170 en 2001 (Mamadouh, 2001) 220 en 2003 (Goergen, 2004 ; Huyseune et Jans, 2008) et plus de 300 en 2015 (Tatham, 2017). L'Union Européenne est toutefois encore bien loin de se transformer en une fédération de Régions.

Malgré un certain succès, la thématique d'une Europe des Régions n'a jamais fait l'unanimité. Pour certains elle relève même de la croyance, et de nombreux travaux ont ainsi dès les années 1990 cherché à en montrer les paradoxes (Le Galès et Lequesne, 1997). L'idée d'une crise des États européens et de la territorialité associée à ces États est aujourd'hui largement remise en question devant la pluralité des mouvements de recentralisation observables dans les différents contextes nationaux. La conjoncture internationale, qu'elle soit économique, géopolitique ou migratoire, amène en effet les États à reprendre la main sur les questions budgétaires et sécuritaires et redonne dans de nombreux pays une force inattendue à la notion de frontière (la promulgation de l'état d'urgence et ses prolongements successifs suite aux attentats de 2015 en France ou le « Brexit » en fournissent des exemples). Dans ce contexte, les thématiques liées à « l'identité culturelle »⁹⁰ (patrimoine, traditions, valeurs partagées) évoquées au chapitre 1 sont réinvesties par le politique et ce à toutes les échelles. La question du rapport à l'autre se pose de manière plus aigüe et constitue un des visages de cette « polycrise » que traverse aujourd'hui l'Union Européenne (Davezies, 2015). Il est donc légitime, compte de tenu de ce retour de la scène nationale, de se demander si la décennie 2010 ne signe pas la « fin de l'Europe des régions » (Pasquier, 2015) telle qu'elle était envisagée depuis plus d'une trentaine d'années.

1.2. L'extrême diversité du maillage régional en Europe

L'expression d'une « Europe des régions » souffre d'un autre faiblesse, celle d'occulter la diversité de forme du fait régional en Europe (Cole et Palmer, 2008 ; Dumont, 2014 ; Keating, 1997), ce kaléidoscope des configurations institutionnelles et politiques européennes qui touche tant à leur démographie qu'à leur étendue, à l'histoire de la maille ou au niveau de décentralisation de l'État considéré. La manière la plus évidente d'aborder cette question de la diversité entre régions consiste à observer les efforts fournis par la Commission Européenne pour tenter d'appréhender les différents maillages nationaux de manière synoptique. La difficulté de trouver des systèmes d'organisation et de partition territoriale

⁹⁰ La tendance à la « fermeture » s'exprime aussi sur le plan politique et social à travers la montée en puissance des courants xénophobes et anti-immigrés (pensons aux dernières élections en Hongrie, en Autriche, aux Pays-Bas, en France et en Italie), plus ou moins directement adossée aux difficultés de gestion du flux de réfugiés à l'échelle de l'Union Européenne.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

comparable à l'échelle européenne se matérialise par exemple dans le besoin au sein des instances communautaires de construire une maille nouvelle, la NUTS (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques, Figure 14) dans l'objectif de fournir une base la plus solide possible aux études statistiques et à la répartition des financements issus des fonds structurels. Ces unités territoriales statistiques s'échelonnent sur trois niveaux, qui reprennent dans la majorité des cas les délimitations administratives internes à chaque État. Les trois niveaux de NUTS sont théoriquement formés, depuis l'élargissement des années 2000, sur des critères démographiques : le niveau NUTS-1 regroupe les entités comprenant entre 3 et 7 millions d'habitants, les NUTS-2 entre 800 000 et 3 millions, et les NUTS-3 entre 150 000 et 800 000. Cependant, ces fourchettes démographiques, déjà très larges et prêtant difficilement à la comparaison des entités de même rang, sont souvent volontairement ignorées pour mieux coller aux découpages administratifs nationaux, en particulier dans les États membres les plus anciens. À titre d'exemple, souvent cité, la région Île-de-France comporte plus de 11 millions d'habitants mais est considérée comme une entité NUTS-2 et NUTS-1 et le Land de Brême en Allemagne est un NUTS-1 de moins de 800 000 habitants. Dans le règlement n°1059/2003 du Parlement Européen et du Conseil, il est précisé que ces seuils démographiques concernent la taille moyenne de la classe d'unités administratives de l'État membre en question. Cela correspondait à la situation française dans le cadre de l'ancien découpage, mais qui n'est plus valide aujourd'hui dans la France des 13 régions dont le nombre d'habitants moyen avoisine les 5 millions (INED). Le cas italien est également « hors des clous » puisque les régions administratives sont catégorisées NUTS 2 selon la nomenclature européenne alors que le nombre d'habitant moyen y est légèrement supérieur à 3 millions et que certaines régions dépassent très largement cette borne (10 millions d'habitants pour la Lombardie, 5,9 millions pour le Latium, même l'Émilie-Romagne qui n'est que la sixième région la plus peuplée compte plus de 4,5 millions d'habitants).

	Population	Superficie	Densité
Emilie-Romagne	4448841	22453	198,140159
Latium	5898124	17232	342,277391
moyenne Italie	2885211	14384	200,578771
moyenne Union Européenne	1908781	18512	103,110397
données Eurostat 2017			

Tableau 3. Population et superficie des régions d'étude par rapport aux NUTS 2 italiens et européens

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

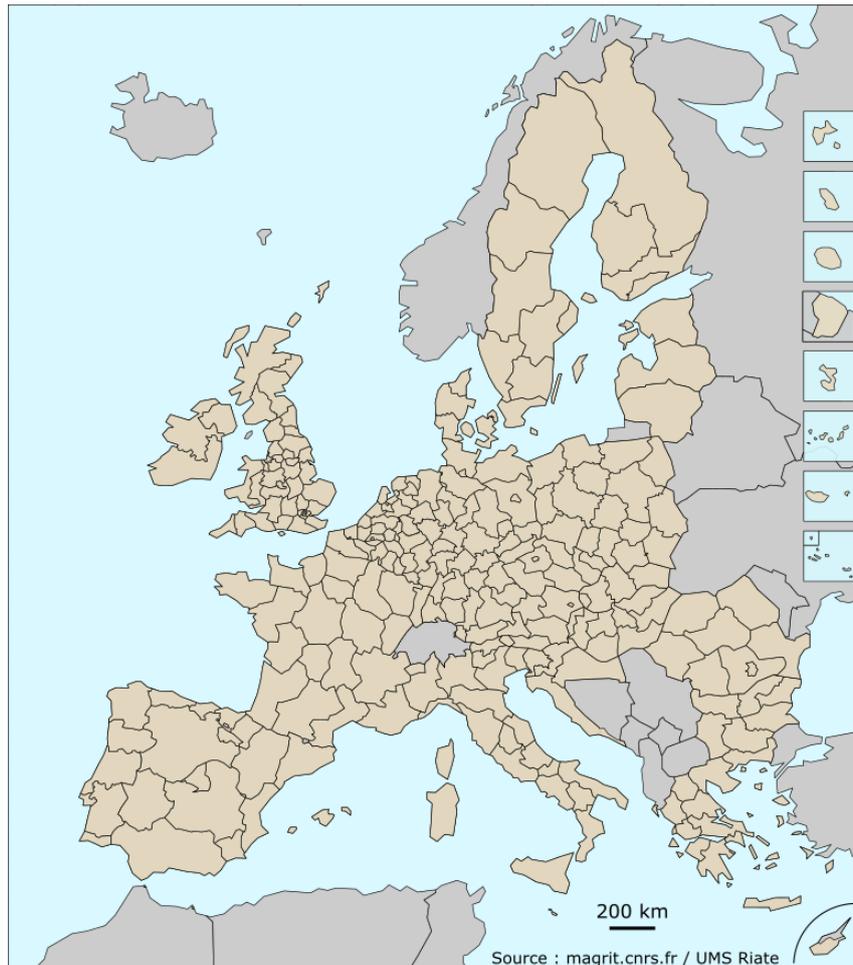


Figure 14. Le maillage en NUTS 2 de l'Union Européenne en 2016

L'existence du Comité des régions, évoqué au paragraphe précédent, souvent vue comme exemple de la volonté des représentants des collectivités locales et régionales de s'affirmer sur la scène européenne (Keating, 2013 ; Loughlin, 2001 ; Mamadouh, 2001), est également un révélateur de cette diversité de l'organisation politico-administrative infra-étatique en Europe. La maille « régionale », qui n'existe même pas en tant qu'unité de pouvoir décentralisé dans tous les pays de l'Union (Portugal, Suède, Grèce, pays baltes...), n'est en effet pas le seul échelon représenté au sein de cet organe consultatif. La sélection de ses 350 membres, répartis au sein du Comité en fonction du poids démographique de chaque État, est en réalité le fruit d'une double validation : au sein de chaque État membre puis par le Conseil de l'Union Européenne. Au sein de chaque État, une liste de noms est constituée par les différentes associations de représentants des collectivités territoriales (par exemple l'Associations des Maires de France, l'Association Nationale des Communes Italiennes, etc.), les personnalités proposées doivent respecter le principe de légitimité démocratique, c'est-à-dire l'exigence pour ses membres d'être titulaires d'un mandat électoral ou d'être politiquement responsables devant une assemblée démocratiquement élue. Les exécutifs nationaux sont libres de ventiler comme bon leur semble le poids de chacun des échelons

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

constitutifs de leur système politico-administratif au sein du Comité des Régions. En cela, la composition du Comité des Régions constitue « un bon baromètre de ce couple local-régional en Europe » (Rivière, 1998) avec l'affirmation dans certains cas de la domination de l'échelle « régionale » (Espagne, Allemagne) ou locale comme c'est le cas de la Grèce. Le processus de désignation des membres et leur statut sont de bons indicateurs pour savoir si le système régional d'un État est fort ou non, même si, selon un rapport du Comité des Régions, presque tous les gouvernements nationaux acceptent la liste de candidats qui leur est soumise et l'approuvent sans modification avant de la communiquer au Conseil de l'UE pour approbation définitive (Comité des Régions, 2009).

	France	Italie	Allemagne
niveau régional, <i>Land</i>	12	14	19
niveau intermédiaire (département, province, district, <i>Kreis</i> ...)	6	3	2
niveau communal	6	7	3
Total membres	24	24	24

Source : Comité des Régions

Tableau 4. Ventilation par échelon territorial des membres du Comité des régions en 2016 pour la France, l'Italie et l'Allemagne

En 2016, l'Italie avait par exemple choisi de répartir ses 24 membres de la manière suivante : 14 représentants de la maille régionale, dont les représentants de l'Émilie-Romagne et du Latium, 7 représentants des communes et 3 de la maille provinciale (qui équivaut à bien des égards au département en France). Cette répartition est la même depuis 2006, date à laquelle l'échelon provincial a fortement perdu du terrain en terme de représentativité au bénéfice des communes, conformément aux tendances à l'œuvre dans la réforme de l'État. La proposition de la disparition de l'échelon provincial revient de façon récurrente parmi les membres de la classe politique comme dans les médias mais n'a jamais été mise en œuvre, j'y reviendrai dans le chapitre 6. Cette tendance semble d'ailleurs se généraliser dans la plupart des contextes étatiques. En Europe, la maille départementale ou provinciale est généralement inspirée de la tentative de rationalisation du contrôle administratif de l'espace mis en place à l'époque de la révolution Française (Ozouf-Marignier, 1993 ; Raffestin, 1980). Elle s'est largement diffusée en Europe, notamment par l'intermédiaire des conquêtes napoléoniennes, mais est aujourd'hui souvent pointée du doigt pour sa supposée obsolescence.

Si l'indicateur statistique de composition des délégations au Comité des Régions n'est pas sans faille, il dénote du niveau de régionalisation effective et permet de se faire une idée de l'importance et du poids accordé par chaque État membre aux différentes strates de son administration. Les différences observables sur le plan comptable sont accentuées lorsque l'on s'intéresse à la fonction exercée par ces représentants au sein de leur propre collectivité territoriale. Les représentants envoyés par la France au comité des Régions sont le plus

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

souvent des conseillers municipaux, généraux ou régionaux alors que l'Italie désigne dans une large majorité des cas des titulaires de l'exécutif (présidents de région ou maires). Sans surinterpréter ce décalage, il est possible d'y lire un intérêt plus franc pour la représentation des intérêts des échelons intermédiaires côté italien par rapport à la vision traditionnellement centralisée de la France.

Délégation italienne	Membres titulaires	
	Avant 2006	Après 2006
Régions et provinces autonomes	14	14
Provinces	5	3
Communes	5	7

Tableau 5. Répartition des membres de la délégation italienne au Comité des Régions (d'après Comité des Régions, 2009)

L'histoire de la maille régionale et son poids réel tant dans l'administration que dans l'aménagement du territoire varient considérablement d'un État à l'autre (Bolgherini, 2006 ; Caciagli, 2003b ; Desideri et Buglione, 1991 ; Loughlin, 2001). L'analyse détaillée du profil historique et politique des différents échelons régionaux européens, que je me garderai d'entreprendre ici, débouche par exemple selon G.-F. Dumont sur dix types de régions différentes, ce qui interdit toute définition consensuelle du contenu institutionnel du terme « région ». Le seul élément qu'il identifie comme commun à ces différentes situations nationales est le fait de « rendre possible des convergences dans les politiques publiques, c'est-à-dire au plan de l'action et non plus des institutions » (Dumont, 2014). C'est précisément au travers de l'action politique, directe et indirecte, conduite par les représentants des institutions régionales, que la maille régionale et sa territorialisation seront interrogées ici. Entre le modèle fédéral caractéristique de l'Allemagne, de l'Autriche ou de la Belgique et les modèles plus centralisés mais engagés dans un processus de décentralisation (comme la France ou l'Italie), l'écart de définition des compétences et des pouvoirs de la maille régionale est déjà grand. Il l'est plus encore si on considère le cas de la Bulgarie, de la Roumanie dont les compartiments sont restés de nature économique-statistique (échelle de coordination des pouvoirs publics pour aider à la mise en place des politiques d'aménagement issues de l'État) et dont les administrateurs y sont délégués par le pouvoir central. (Dumont, 2014 ; Rey et Saint-Julien, 2005).

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

1.3. Régionalisations et régionalismes : quelle prise en compte des facteurs culturels et économiques dans le découpage des régions ?

La géographie régionale prête traditionnellement une grande attention aux modalités du découpage des territoires politiques, en particulier celui des régions administratives, et cherche à mettre en évidence le poids des différents facteurs, qu'ils soient d'ordre culturels, économiques ou politiques, qui les fondent. Depuis les années 2000, ces interrogations semblaient avoir été comme abandonnées aux autres sciences sociales (Richard, 2014) mais le sujet a récemment fait l'objet de vifs débats chez les géographes francophones. La multiplication des publications au moment de la réforme de fusion des régions françaises en 2015 (Brennetot et de Ruffray, 2014 ; Torre et Bourdin, 2015 ; Vanier, 2015) en est une démonstration. Une région dont les limites ont été définies en s'appuyant sur la tradition historique, sur la persistance d'une entité politique et dotée d'une culture propre dans le temps long telle qu'évoquée par Pesce et Capecchi en ouverture de ce chapitre, est-elle forcément plus propice au développement de certaines formes de régionalismes qu'une région découpée en fonction de préoccupations économiques ou à des fins de programmation et d'aménagement du territoire ? Quelle est l'influence de ces questionnements dans les choix de communication effectués par les dirigeants des collectivités locales et régionales ? Pour aller plus loin dans le raisonnement proposé ici, il faut interroger les relations entre les notions de régionalisme et de régionalisation. La nécessité d'explicitier les différentes acceptions que recouvrent ces mots est d'autant plus grande lorsque, comme ici, il s'agit d'étudier cette question en étant à cheval sur trois traditions scientifiques (française, italienne et anglo-saxonne) dans lesquelles les termes n'ont ni la même histoire, ni la même portée.

1.3.1. Régionalisation(s)

En fonction de l'angle d'approche privilégié et des auteurs mobilisés, le terme de régionalisation peut recouvrir au moins trois sens différents. À l'échelle d'un État, la régionalisation désigne dans une première acception le processus de découpage de l'espace de manière top-down par les titulaires de l'autorité politique nationale. Les différents types de maillages présentés dans la partie précédente [1.2.] sont le fruit de cette régionalisation engagée par les États. Ce découpage peut avoir soit une visée simplement statistique, à l'instar du premier recensement du royaume d'Italie en 1871 (socle des régions administratives actuelle), soit être envisagé pour répondre au besoin de programmation de l'action publique à une échelle plus fine que celle de l'État. La question est alors de savoir si la régionalisation doit ou non conférer une existence institutionnelle à une région qui existerait au préalable, sous une autre forme dégagée de toute contingence administrative. Dans ce premier sens, la régionalisation prend le simple sens de découpage, sans préjuger du niveau ou de l'échelle du compartiment créé (départements/provinces ou véritables régions administratives).

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Le terme de régionalisation peut aussi désigner, dans une seconde acception, la modification du contenu institutionnel de la maille en question c'est-à-dire le mode de gouvernement politique, l'étendue des compétences et le degré d'autonomie vis-à-vis de l'État auquel elles appartiennent. C'est notamment ce qui est à l'œuvre dans la plupart des réformes de décentralisation en Europe. Ces modifications de la nature d'une maille et de l'éventail des compétences qui leur sont attribuées dans le cadre des différentes réformes sont régulièrement à l'origine d'une véritable lutte de pouvoir entre les différents échelons politico-administratifs d'un État. La multiplication du nombre d'échelons et le flou relatif qui peut exister dans la délimitation de leurs compétences augmentent le risque de concurrence, voire de conflit et avec lui le besoin de légitimation des élus politiques de chaque niveau. La question de l'empilement de ces échelons de gestion et de décision des politiques publiques, couramment désignée en France par l'expression « mille-feuilles territorial », joue donc un rôle de premier plan dans la construction du récit territorial des institutions et dans les relations que les acteurs des différents niveaux entretiennent les uns avec les autres. La création récente des métropoles ou *città metropolitane* en tant que collectivités territoriales constitue donc un bouleversement dans le paysage politico-administratif français et italien dont les conséquences sont à observer, ce qui constitue l'enjeu du chapitre 6. L'expression « régionalisme institutionnel », souvent employée chez les juristes (Barthélémy, 2009), constitue le plus souvent un synonyme de cette seconde acception du terme régionalisation.

Enfin, le terme de régionalisation est également utilisé pour désigner un phénomène observable à une toute autre échelle ; la régionalisation du monde désigne alors le processus politique et économique d'association de différents États pour former des structures avec des degrés divers d'intégration mais supposées plus adaptées aux différentes facettes de la globalisation contemporaine (Marei et Richard, 2018 ; Richard, 2014b). Cette dernière définition n'est pas celle qui m'intéresse directement dans le cadre de cette thèse mais elle ne peut pas être ignorée non plus, ne serait-ce que par le rôle que joue l'Union Européenne dans le financement et la reconnaissance institutionnelle des régions d'étude a été évoqué plus haut.

Dans le cadre de ce travail et afin de limiter au maximum les confusions possibles, je fais le choix de désigner par « régionalisation » le processus de création puis de renforcement de la maille administrative et politique régionale et de ses institutions.

1.3.2. Pertinence, légitimité ou artificialité du maillage administratif régional

L'analyse des différents types de maillages régionaux en Europe et de leur histoire ne peut se faire sans penser la question des critères qui président à leur découpage. P. Piercy résumait dans les années 1990 la situation (pour la France mais c'est directement transposable au cas italien) en ces termes :

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

« Quels défis doivent donc relever les régions pour tenir leur rang dans l'agencement complexe des mailles de gestion territoriale ? Quelques réponses peuvent être trouvées en confrontant, tant dans leur genèse que dans leurs dynamiques actuelles, les régions administratives et les régions telles que les géographes les appréhendent, non comme des pièces prédécoupées à usage technico-politique, mais comme des territoires d'échelle moyenne suggérés par l'observation de logiques d'organisation spatiales héritées et actuelles» (Piercy, 1998, p. 105).

Les débats sur la pertinence des maillages régionaux prennent place dans un champ structuré par deux idées qui ne s'opposent pas fondamentalement mais qui sont souvent jouées l'une contre l'autre lors des projets de réforme. D'un côté ce sont les traditions historiques et culturelles qui constituent le substrat légitime du découpage régional ; les arguments évoqués tiennent alors des dimensions paysagères, linguistiques, politiques, voire ethnographiques. De l'autre côté c'est la cohérence économique qui est privilégiée, souvent teintée dans le discours de ses partisans des accents de la « rationalité scientifique », avec pour notions phares les flux de navetteurs, la dépendance économique au centre urbain, les modèles de polarisation ou de systèmes urbains. A. Tanter-Toubon résume cette évolution en ces termes « les conceptualisations géographiques de la région se sont renouvelées dans les années 1960 autour d'une définition par l'économie plutôt quantitative et modélisante, selon deux entrées : soit par les villes et leur impact sur un arrière-pays élargi, soit par la localisation et le fonctionnement des entreprises » (Tanter-Toubon, 2003). Plus récemment c'est le critère de la taille qui semble avoir emporté l'adhésion des réformateurs, dans la logique du *big is beautiful* et ce alors même qu'aucun travail sérieux n'a pu démontrer la corrélation entre la taille d'une maille et la performance ou la compétitivité économique. Les différentes conceptions qui ont animé tant la géographie régionale du XXe siècle que les acteurs de l'aménagement du territoire dans plusieurs contextes européens n'ont d'ailleurs pas abouti à une définition univoque de ce qu'est une région et des modalités les plus pertinentes du traçage de ses limites (Piercy, 1997). Polarisation, métropolisation, région homogène, régionalisation administrative, polycentrisme... sont des termes chers à la géographie régionale depuis longtemps et le débat qui entoure ces mots est réactivé à chaque fois qu'une perspective de réforme territoriale se fait jour. Ce fut le cas à l'occasion de la réforme territoriale (qui comprend un redécoupage de la carte des régions) opérée en France sous la présidence de François Hollande, et à un bien moindre degré en Italie où cette hypothèse d'une refonte de la maille régionale n'a finalement pas été retenue mais a revivifié le débat (cf. chapitre 6). À travers de nombreuses tribunes de presse, diverses publications ou même des espaces virtuels dédiés à la réflexion sur ce thème, géographes, aménageurs et économistes ont ainsi pu échanger leurs visions et la défendre, sans parvenir à un consensus, et sans non plus être entendus par les décideurs politiques.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Le simple fait de mettre en question l'artificialité d'une maille revient à reconnaître qu'il y aurait un découpage plus « naturel » ou légitime du territoire mais cette idée, déjà contestée depuis longtemps, semble aujourd'hui complètement dépassée en raison des critiques faites à la notion de déterminisme naturel en géographie. La question reste néanmoins posée : est-ce que la pertinence du découpage vis-à-vis des critères historiques et culturels est un gage d'efficacité de la maille régionale ? Certains hauts responsables politiques n'y croient plus, c'est le cas de Gianluca Galletti qui déclarait dans la presse quotidienne en 2014 alors qu'il était ministre de l'environnement qu'« une partie de l'inefficacité des régions est due à leurs limites territoriales : les services du *welfare*, la santé, l'instruction ne peuvent plus être gérés à l'intérieur de limites vieilles de 40 ans⁹¹ ».

Cette efficacité doit-elle alors être mesurée en termes de « performance institutionnelle », d'intensité du sentiment d'appartenance ou de développement économique ? Aucune réponse ne s'est véritablement imposée et aujourd'hui encore les points de vue s'affrontent sur ce sujet. Il semble néanmoins que la mondialisation ait joué un grand rôle dans le changement de perception de la région, (y compris chez les géographes), et de son utilité politique, économique et sociale. Depuis les années 1980, des voix se sont ainsi élevées dans la communauté scientifique pour souligner le fait que les dynamiques nées de la globalisation nécessitaient à la fois une adaptation, une redéfinition du maillage régional comme de l'idée même de région (Agnew, 2001 ; Keating, 1998 ; Paasi, 1991). G. Dematteis (1997) souligne ainsi le fait que si auparavant la région renvoyait à la base territoriale stable d'une communauté, cette définition a été profondément transformée. En effet, les publications académiques commencent alors à envisager les régions comme des constructions intentionnelles, un « ordre géographique local qui naît de la turbulence des flux globalisés et qui doit interagir avec eux pour continuer à exister » (Dematteis, 1997, p. 37). Il y a donc ici un changement de perspective à propos de la fonction même des Régions et de leur raison d'être. La question de savoir si le découpage régional doit relever de l'émergence (le périmètre des mailles ne correspond pas à un découpage antérieur) ou d'une résurgence (l'héritage historique du périmètre de la maille est « évident ») n'a pas été tranchée (Dumont, 2014). Les mobilisations et revendications autonomistes confèrent encore aujourd'hui une certaine vitalité à ce débat.

1.4. Les différentes approches du régionalisme en Europe occidentale

En France, l'utilisation du terme **régionalisme** désigne principalement un « mouvement d'idées en large part portées par le politique et se revendiquant de la défense de problématiques explicitement territorialisées, ici régionales » (Rivière, 2012, p. 57). Le terme

⁹¹ *Parte dell'inefficienza delle Regioni è dovuta ai loro confini territoriali: servizi come welfare, sanità e istruzione non possono più essere gestiti all'interno di confini vecchi di 40 anni*, (cité dans Rivière, 2015 ; citation originale : Il Quotidiano, <http://www.quotidiano.net/regioni-mappa-11-renzi-1.457381>.)

prend donc à la fois une dimension d'ordre culturel, visant à valoriser certains particularismes, quitte parfois à donner naissance à de véritables contre-cultures (Claval, 1979) et une forte dimension politique exprimée à travers des mouvements reposant sur des partis politiques qui affichent un désir d'une plus grande autonomie voire d'une totale indépendance. Dans cette acception qui fait largement consensus, les rapports entre l'État central englobant et la région sont étudiés sous le mode de la contestation, de la concurrence et de la conflictualité (Figure 15). L'usage italien du mot *regionalismo* est plus nuancé et ne renvoie à cette question des velléités autonomistes qu'à des moments particuliers de l'histoire du pays, notamment dans les années 1990 avec l'émergence de la Ligue du Nord, qui sera abordée plus loin. Dans les autres cas, le régionalisme désigne plus volontiers la « tendance à conserver ou à cultiver les traits originaux d'une région ou d'une province » (définition du CNRTL⁹²) ou de tout autre territoire infranational, qu'il jouisse d'une reconnaissance institutionnelle ou non, qu'il s'en réclame ou non.

L'éventail des situations régionales en Europe est donc large entre des territoires que leurs représentants politiques cherchent à affirmer comme de véritables États-nation et d'autres qui existent artificiellement pour se conformer aux critères de financement de l'Union Européenne. Au-delà de cette diversité institutionnelle dans la forme et le contenu des institutions régionales, la littérature scientifique opère un autre type de distinction autour de différentes polarités : régions « fortes » et régions « faibles », « régions qui gagnent » ou « qui perdent » (Benko et Lipietz, 1992), sans pour autant qu'un cadre théorique ne s'impose. Ces auteurs parlent avant tout de la réussite économique des régions dans la mondialisation. Si on revient au champ administratif qui fait l'objet de cette thèse, le Latium et/ou l'Émilie-Romagne peuvent-elles alors être qualifiées de régions « fortes » ? Et selon quels critères ? Comme le soulignent A. Cole et R. Palmer, « le raisonnement autour d'un axe régions fortes-régions faibles ne manque pas d'intérêt » mais « les ressources constitutionnelles et budgétaires ne suffisent pas pour comprendre les dynamiques qui sous-tendent la construction territoriale. » (Cole et Palmer, 2008) il faut donc aller au-delà de la description du cadre politico-institutionnel. Selon la typologie proposée par R. Pasquier, on peut distinguer trois grandes approches théoriques⁹³ de la question régionale en Europe occidentale : le « courant ethno-territorial constructiviste », l'approche par la « gouvernance multi-niveaux » et enfin le néorégionalisme.

⁹² Centre National de Ressource Textuelle et Lexicale. <https://www.cnrtl.fr/>

⁹³ Pour une synthèse théorique de ces trois courants, consulter notamment R. Pasquier (2008) et A. Paasi (2009)

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

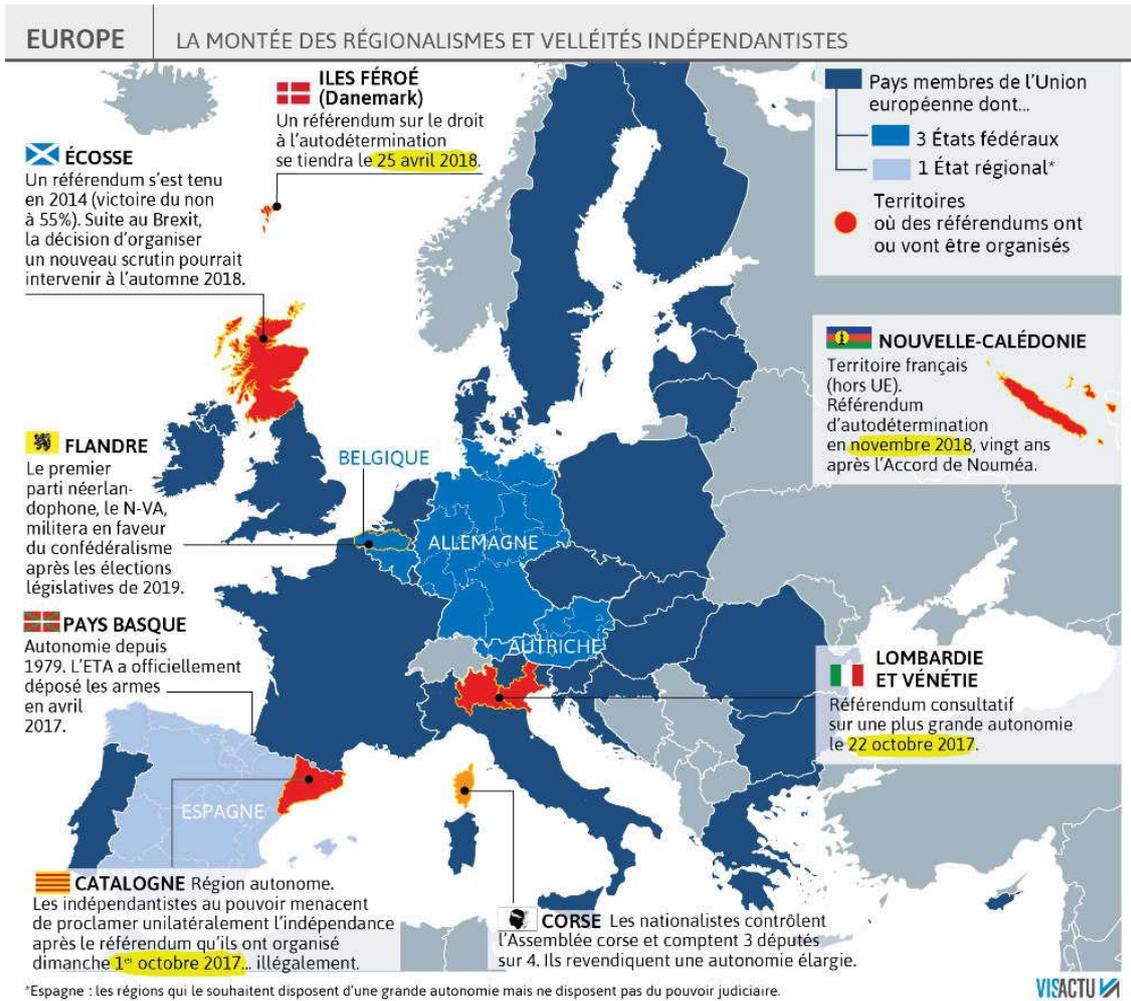


Figure 15. Le régionalisme dans la presse française en 2017. Source : sudouest.fr.

Le courant ethno-territorial constructiviste (Moreno, 2007) envisage la question régionale surtout sous l'angle du régionalisme militant et des conflits qui apparaissent avec l'échelon national. Il s'agit de ce que A. Paasi désigne par l'expression *hard region work* (2010), c'est-à-dire le produit des discours et des pratiques des activistes (individus, mouvements sociaux ou institutions) mobilisant souvent la notion d'identité régionale pour s'opposer à la prétention d'un échelon supérieur à les gouverner (Dupoirier, 2008 ; Moreno, 2007). Au cours des trois dernières décennies, de nombreuses études croisant les apports de différentes disciplines (sciences politiques, sociologie, histoire, géographie politique) ont proposé des modèles pour expliquer la naissance ou le renforcement de ces mobilisations régionalistes. En général, un parallèle y est fait entre la vivacité du sentiment « d'identité territoriale » (en termes d'appartenance, cf. chapitre 1) et la force des demandes d'autonomie politique. Pour R. Pasquier par exemple, elles sont le résultat de la combinaison de trois facteurs : la centralisation politique, la centralisation culturelle et le développement économique inégal (Pasquier, 2012b). Ces trois facteurs se retrouvent en effet dans la plupart des cas d'étude, finalement assez peu variés, sur lesquels portent les travaux traitant des « nationalismes

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

régionaux » (Tétart, 2010) ou du « nationalisme de minorités ». Mais se limiter à leur identification ne permet souvent pas de différencier dans le détail des dynamiques de natures très différentes les unes des autres. Les cas de la Flandre, de la Catalogne, de l'Écosse, de l'Italie du Nord, du Pays basque espagnol et de la Corse sont parfois mentionnés côte à côte pour illustrer ce phénomène mais ont en réalité bien peu en commun (Cole et Palmer, 2008). Les représentants de ces « régions »⁹⁴ font souvent reposer leur aspiration à plus d'autonomie, voire à l'indépendance, sur une rhétorique marquée par la question de la spécificité culturelle - voire « ethnique » - sans pour autant que les critères utilisés ne fassent consensus. L'élément le plus souvent abordé est celui de la spécificité linguistique, mais cette question varie fortement en fonction des contextes géographiques. Dans le cas de la Catalogne, que l'on a souvent l'habitude de représenter comme similaire au cas écossais, le recensement indique que 94, % de la population résidente déclare comprendre la langue catalane et 80,4 % être en mesure de la parler même si une grande partie de la population est originaire du reste de l'Espagne (IDESCAT, 2013)⁹⁵. De même, bien que les recensements linguistiques soient interdits en Belgique depuis 1961, il apparaît évident que le flamand est la langue d'expression ultra-majoritaire en Flandre belge. En revanche si on s'intéresse au cas de l'Écosse, la spécificité dialectale n'apparaît pas aussi centrale puisque, alors même que l'anglais et le gaélique écossais sont reconnus à égalité comme langues officielles de l'Écosse depuis 2005 par le Parlement Écossais, le recensement écossais de 2011⁹⁶ indique que seulement 1,7 % de la population est en mesure de parler le gaélique. La même remarque, avec des taux différents, vaut pour les Pays de Galles ou l'Italie du Nord. En effet, la spécificité dialectale qui avait posé question dans la construction régionale italienne concerne une très petite minorité de personnes (sauf dans le cas sicilien), inégalement réparties sur le territoire national, et avait pourtant légitimé la création de régions à statuts spéciaux là où cette spécificité était marquée. Aujourd'hui, l'usage privilégié du dialecte dans la communication orale, y compris au sein de la famille, ne concerne plus en moyenne que 14 % de la population nationale (Istat, 2015). Le Latium comme l'Émilie-Romagne font partie des régions, à l'origine comme aujourd'hui, les plus italophones et n'ont donc jamais été concerné par cette idée d'un statut régional spécial (Figure 16).

Au-delà de la délicate question linguistique, le courant ethno-territorial constructiviste met en évidence l'existence d'un système de partis politiques régionaux supposés différents de ceux de l'État auquel les régions identifiées appartiennent. Dans ces études, c'est également la situation de concurrence, voire de conflictualité, entre les échelles qui est mise en exergue.

⁹⁴ Si on accepte de les qualifier comme telles, ce qui n'est pas évident puisque dans les milieux « ethno-territorialiste », le terme de région est rejeté en ce qu'il s'oppose à celui de nation qu'ils revendiquent (Cole et Palmer, 2008)

⁹⁵ <https://www.idescat.cat/pub/?id=aec&n=1013&lang=en>

⁹⁶ <https://www.nrscotland.gov.uk/news/2015/scotlands-census-2011-gaelic-report-part-1>

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

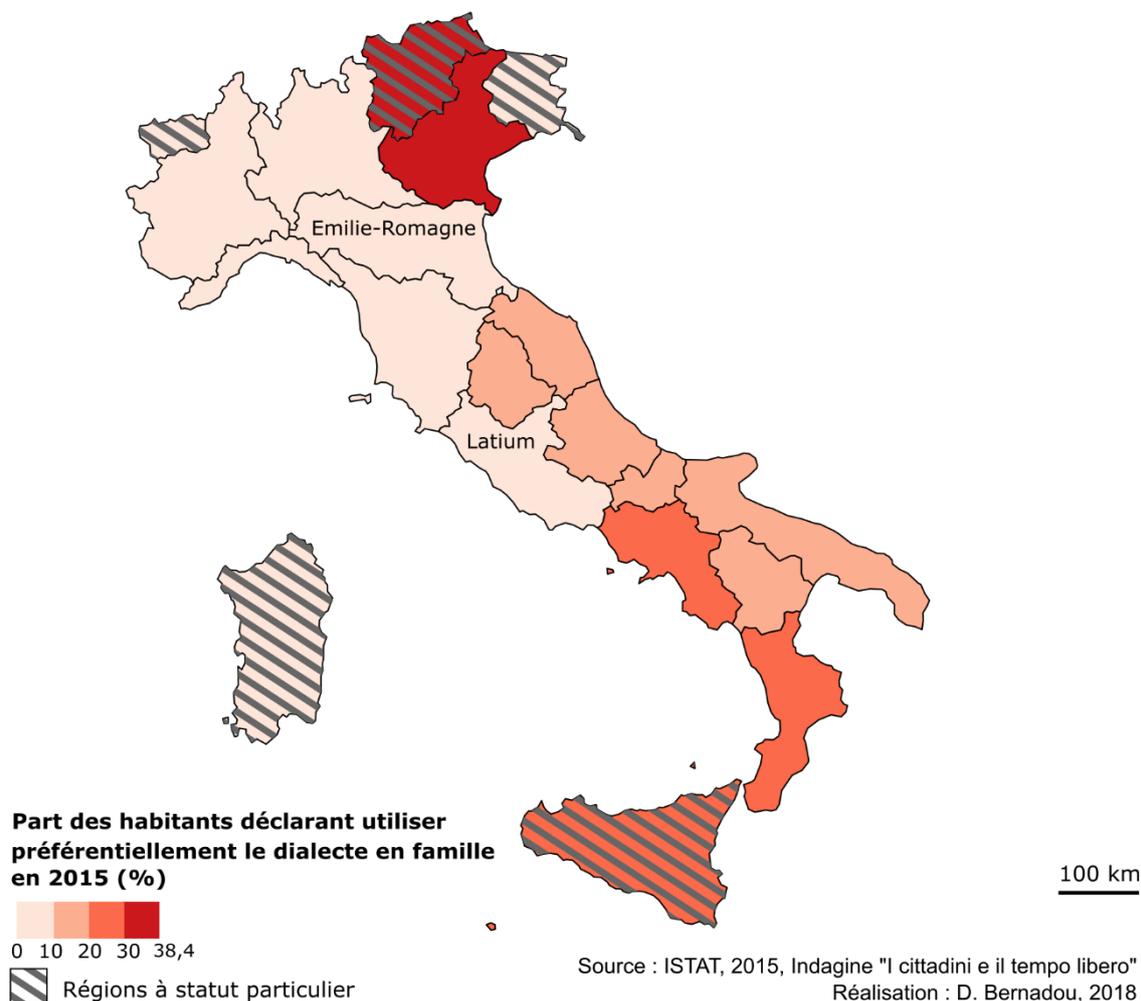


Figure 16. La pratique des langues régionales et statut des régions en Italie en 2015

Si le régionalisme est régulièrement interprété en Europe comme un phénomène culturel c'est aussi parce que la reconnaissance des spécificités culturelles a été portée par des savants locaux, très actifs en Europe au début du XXe siècle. Ces derniers se sont livrés dans les revues généralistes à des opérations de mise en valeur de l'art et du patrimoine culturel local, le plus souvent sous la forme d'un culte de la « petite patrie ». C'est par exemple celui-ci qui est prôné dans les études du géographe italien L. Gambi. Ce n'est que plus tard, durant les Trente Glorieuses, que le régionalisme en Europe change de visage de façon plus globale et acquiert une visée militante, porteuse de revendications culturelles qui s'expriment à l'encontre des États centralisateurs. A cette époque, il « était souvent associé à des régions marginales et il s'accommodait bien d'une redistribution de ressources venant de l'État car celle-ci était vue le cas échéant comme réparation d'un tort subi par la région » (Rivière, 2004b). Les mobilisations de type régionalisme culturel étaient donc surtout l'apanage de régions pauvres, en marge du développement économique européen, et les recherches sur le sujet

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

mettaient surtout en évidence les modes d'expression du clivage centre-périphérie, comme avec les exemples basques ou corses.

Les années 1980-1990 voient le paradigme se renverser, c'est désormais la volonté d'exploiter des opportunités économiques et financières qui prime, au point qu'on parle alors de « régionalisme d'intérêt » (Rivière, 2012). La question des particularismes culturels ne disparaît pas mais devient, dans certains des terrains analysés en Europe, un enrobage légitimant. Dès lors, la priorité est donnée à la recherche d'une plus grande prospérité économique à travers le renforcement de l'attractivité du territoire régional, et les éléments marquants de la singularité culturelle d'une région deviennent des ressources à faire fructifier. En effet, « la Région européenne est en quête de financement plus que d'identité » (Rivière, 2004b), et cette tendance semble se renforcer avec le tarissement généralisé des dotations des États européens, conséquence – entre autres – de la crise économique de 2008. La défense de spécificités culturelles ne vise plus alors (seulement ?) à renforcer chez la population la conscience de faire partie d'une « communauté régionale » mais bien à assoir les intérêts politiques et économiques des acteurs régionaux : « les initiatives déployées souvent avec énergie et enthousiasme pour la promotion et le développement de la culture de et dans la région n'ont pas échappé à l'influence croissante d'une marchandisation généralisée » (Petrella, 2001b, p. 139). La géographie des régions concernées se modifie : ce sont plutôt des régions au fort dynamisme économique et capables de se faire entendre sur la scène européenne qui sont les plus représentatives de ce courant. La Flandre belge, l'Écosse, ou la Catalogne sont des cas bien connus de cette ambivalence. Le cas spécifique de l'Italie du Nord, que certains dirigeants politiques ont souhaité faire appeler « Padanie » trouve pleinement sa place dans les manifestations de ce régionalisme de « région riche » ou « régionalisme d'intérêt » et sera discuté dans la partie suivante.

L'approche du courant ethno-territorial constructiviste et la tendance des auteurs qui s'en réclament à se concentrer sur quelques cas extrêmes et « porteurs » ont un inconvénient majeur, celui de masquer le fait que dans la majorité des régions administratives européennes le rapport aux autres échelons est pacifié et ne se vit pas selon le régime de la conflictualité. Il s'agit plus souvent d'un régionalisme « ordinaire » aux enjeux différents, et l'Italie en constitue un exemple dont l'Émilie-Romagne comme le Latium sont des représentants. Une autre approche est alors nécessaire pour étudier ces territoires, et celle qui a eu le plus de succès dans la littérature est celle qui prend le nom de « néorégionalisme » dans les travaux francophones, de *new regionalism* dans les travaux anglophones (Jessop, 2002a ; Keating, 1998 ; Söderbaum et Shaw, 2004) ou de *neoregionalismo* en italien (Ferlandino et Molinari, 2009 ; Salone, 2013). Le néorégionalisme, dès ses origines, prend le contrepied des théories prônant la « fin des territoires » (Badie, 1995) et plaide pour la prise de conscience d'un changement d'échelle de la vie politique et sociale envisagé sous la forme d'une reterritorialisation (Keating, 2013). Ce cadre d'analyse, fortement marqué par l'idée de

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

concurrence entre territoires et par la nécessaire spécialisation économique des villes et des régions qui en découle dans le contexte de la mondialisation, a donné un éclairage nouveau à la manière d'envisager l'action publique territoriale en Europe. Au-delà de l'économie, les études qui prennent ce parti suggèrent que le nouveau rôle des régions se fonde sur leur position institutionnelle à la croisée des champs politiques, culturels, économiques et des processus administratifs (Balme, 1997 ; Ferlaino et Molinari, 2009 ; Keating, Loughlin et Deschouwer, 2003 ; Putnam, 1993). Ces auteurs insistent sur une modification en profondeur de la gouvernance territoriale qui voit s'impliquer des réseaux d'acteurs sans cesse plus larges et où l'enjeu majeur réside dans les relations sociales, les communautés d'intérêt et le partage d'un capital social. Il s'agit donc en un certain sens d'une régionalisation « par le bas », qui prend corps au niveau des pratiques économiques, sociales (notamment associatives) et que l'institution politique - ici la Région - cherche à accompagner avec plus ou moins de succès. Dans le cadre du néorégionalisme, la relation entre les différents niveaux de pouvoir, et en particulier avec l'État, ne s'exprime pas dans le registre de la conflictualité mais plutôt de la coopération, avec toujours la recherche d'une plus importante représentation auprès des instances nationales et supranationales (Molinari, 2011). Le néorégionalisme repose donc sur une densification du réseau des acteurs locaux, et dans cette perspective une « région qui gagne » pour reprendre l'expression de Benko et Lipietz (1992) est donc une maille de pouvoir qui réussit à fédérer ce réseau à l'échelle de l'exercice de son autorité politique, à l'intérieur de ses frontières administratives. La question de l'identité du territoire n'est pas évacuée, elle est au contraire un enjeu majeur de cette différenciation et cette spécialisation des territoires qui sont les conditions de leur réussite. Elle tient donc plus de la logique du positionnement, de la mise en valeur des ressources territoriales, de l'image projetée (cf. chapitre 1) plutôt que de celle de l'appartenance ou de l'expression du régionalisme culturel qui est le socle du courant « ethno-territorial ».

Les causes qui sont avancées pour expliquer l'émergence des régionalismes oscillent donc entre le repli, la volonté de resserrer les liens (conséquence d'une réaction face à la mondialisation, volonté de préservation des singularités) et la volonté d'exploiter des opportunités financières (régionalisme d'intérêt). L'intégration de ces différentes approches permet de mieux cerner ce que l'appellation de « région forte » désigne, on peut donc dire avec A. Cole et R. Palmer que :

« Les régions « fortes » puisent dans un stock de ressources identitaires lié à leur trajectoire historique (la culture, la langue, etc.) mais celles qui réussissent sont les régions qui peuvent forger des « identités de projet » allant bien au-delà d'une appartenance ethno-territoriale et mobilisant les citoyens sur la base d'un projet collectif inclusif. La région « forte » est également celle qui, tout en ciselant son profil et son identité, s'inscrit dans l'espace européen. » (Cole et Palmer, 2008, p. 26)

Dans cette perspective, une construction territoriale réussie – ou un processus d'institutionnalisation mené à son terme, (cf. chapitre 1) - aurait donc pour résultat de donner naissance à une « région forte » mais sans pour autant verser dans le régionalisme conflictuel, une région capable de tirer son épingle du jeu dans la compétition économique internationale grâce à une forte cohésion des acteurs locaux et à sa capacité à générer des représentations positives. Elle s'intègre à une mutation plus large : la territorialité a changé de visage et de substance au tournant des années 1980. D'héritage passif, produit de la longue durée historique, elle est devenue une « valeur d'usage », une ressource à faire fructifier par l'activation des acteurs locaux (Dematteis, 1997 ; Gumuchian et Pecqueur, 2007).

2. La question régionale dans le laboratoire politique de l'Italie contemporaine : quelles relations entre la région, l'État et le local ?

Le processus de régionalisation en Italie reste complexe et témoigne régulièrement de son inachèvement. L'unification du pays a été réalisée durant le siècle des nationalismes, mais l'exaltation des particularismes locaux n'a pas pour autant cessé. L'attachement de la population aux différentes échelles infra-étatiques reste fort, même si la force des identités régionales en est souvent surévaluée. La diversité et la pluralité sont au cœur de ce qui constitue, pour ceux qui se sont essayés à la formaliser, l'identité italienne⁹⁷ (Galli della Loggia, 2011, p. 163). Longtemps circonscrite à la description de la dichotomie qui structurait le pays entre un Nord riche et productif et un Sud qui souffrait de multiples retards, la « question régionale » italienne a aujourd'hui plusieurs visages. Depuis les années 1990, à la « question du Sud » (*Mezzogiorno*) s'est substituée – ou surimposée puisque le clivage nord-sud n'a pas disparu - une « question du Nord » liée à l'émergence du parti régionaliste de la Ligue du Nord et à l'expression par ses leaders de velléités sécessionnistes autonomistes. Enfin, l'histoire de la régionalisation institutionnelle italienne est mouvementée, faites de bonds en avant, de longues périodes de blocages et toujours sous la menace de tentations recentralisatrices exprimées par plusieurs gouvernements récents. De manière épisodique, les tentatives de réformes territoriales ont également mis les projecteurs sur la dimension administrative des régions italiennes, que ce soit leurs limites géographiques (notamment lorsqu'il est question de redécoupage) ou leurs compétences et ressources financières. Toutes ces caractéristiques font de l'Italie un terrain fécond pour étudier les modalités de la construction territoriale et la production du récit officiel par les différents types d'acteurs représentant les collectivités régionales et locales.

⁹⁷ « ci sono tante Italie : questo è certamente uno dei tratti essenziali dell'identità italiana »

2.1. La régionalisation et la question du clivage Nord/Sud

La description de l'organisation de l'espace en Italie s'est longtemps faite à partir de la clé de lecture du dualisme Nord/Sud, inspirée entre autre par le modèle marxiste centre-périphérie. Au Nord dominé par le « triangle industriel » Milan-Gênes-Turin (d'abord socle de l'industrialisation du pays puis centre d'impulsion économique et financier) était opposé un Sud sous-industrialisé, aux retards de développement flagrants et soumis à une forte dépendance aux aides publiques. L'Italie centrale à laquelle appartiennent les deux régions d'étude, n'était alors perçue que comme une zone de transition entre ces deux modèles. La Caisse pour le Midi, créée en 1950, constitue le premier et principal outil d'action publique pour lutter contre le sous-développement relatif du sud du pays. La moitié sud du Latium est alors concernée par l'intervention de l'État. D'abord saluée comme expérience pilote, inspirée des politiques pionnières anglo-saxonnes, la politique d'aménagement du territoire à destination du Sud a rapidement montré des limites⁹⁸. Après l'implosion de la Caisse pour le Midi au moment de l'opération « Mains Propres » en 1992-1993, le rattrapage économique est inexistant et les écarts sont encore bien présents entre les régions du nord et celles du sud. La pérennité du clivage nord-sud pose problème à la Nation, met en cause la responsabilité historique de l'État et joue toujours à l'heure actuelle le rôle de toile de fond de la régionalisation. L'état des lieux présent dans l'introduction du Rapport sur les Régions en Italie 2015 de l'ISSIRFA⁹⁹ est sans appel :

« Le parcours institutionnel accompli jusqu'ici n'est pas parvenu à remplir les objectifs fixés et l'État comme les Régions doivent encore faire face au problème du déséquilibre territorial. Celui-ci pèse tant sur les régions du Sud, qui se sentent victimes d'abandon, exclues des processus nationaux et européens d'innovation et de croissance, que sur les régions du Nord, qui – à la différence des autres États européens – ne peuvent pas tirer avantage d'un marché national efficace¹⁰⁰ » (ISSIRFA, 2015, p.1)

Cet échec est donc aussi celui de l'État, qui cède une partie de son rôle de garant de l'équité territoriale au profit d'autres acteurs : « l'objectif 1 de la politique européenne a remplacé le Mezzogiorno officiel qui allait des portes de Rome à la Sicile, comme si l'Europe était devenue le chef de file de la politique nationale de rééquilibrage territorial » (Rivière, 2004a, p. 111). Dans cette configuration, le Latium comme l'Émilie-Romagne sont des régions « riches » mais la « sortie » du Latium méridional et des Abruzzes, et du Molise de l'objectif 1 dès la mise en

⁹⁸ Pour une analyse des réussites et des échecs de cette politique d'aménagement du territoire, voir entre autres les travaux de D. Rivière (1990, 2004).

⁹⁹ Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie. <http://www.issirfa.cnr.it/>

¹⁰⁰ « Il percorso istituzionale sin qui compiuto non è riuscito nell'intento e il divario territoriale resta il problema con il quale si devono oggi misurare le Regioni e lo Stato. Esso pesa tanto sulle Regioni del Sud che si sentono vittime di una condizione di abbandono, escluse dai processi nazionali e europei di innovazione e crescita, quanto sulle Regioni del Nord, che – diversamente dagli altri stati europei – non possono avvantaggiarsi di un mercato nazionale efficiente »

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

place de ce nouveau système d'aide dès 1989, puis le reclassement de la Sardaigne et du Basilicate en 2007 montrent que la dichotomie nord/sud n'est pas figée et surtout que le sud de l'Italie n'est pas homogène (Figure 17). Les travaux des sociologues et économistes des années 1970 ont également permis de nuancer cette vision duale en faisant émerger une « Troisième Italie » au modèle de développement alternatif, fondé sur le marché du travail, avec une organisation de petites entreprises spécialisées en « districts industriels » et un appui sur un réseau dense de villes moyennes dont l'Émilie-Romagne est un cas d'école (Bagnasco, 1977 ; Fiorella Dallari, 2011 ; Prodi, 1966). Sans chercher ici à résumer ce débat, il faut constater que les vingt régions italiennes conservent aujourd'hui un profil très différencié. Ces différences vont au-delà de la distinction, majeure, de statut administratif entre régions ordinaires (instituées en 1970) et régions à statut particulier (instituées dès 1948) qui a des répercussions notables en termes de compétences comme d'autonomie financière (Figure 18b).

Les travaux des sociologues, géographes et économistes des années 1970 ont également permis de nuancer cette vision duale en faisant émerger une « Troisième Italie » au modèle de développement alternatif, fondé sur le marché du travail, avec une organisation de petites entreprises spécialisées en « districts industriels » et un appui sur un réseau dense de villes moyennes, dont l'Émilie-Romagne cette fois est un cas d'école (Bagnasco, 1977 ; Fiorella Dallari, 2011 ; Prodi, 1966). Sans chercher ici à résumer ce débat sur la complexité du modèle italien, il faut constater que les vingt régions italiennes conservent aujourd'hui un profil très différencié. Ces différences vont au-delà de la distinction, majeure, de statut administratif entre régions ordinaires (instituées en 1970) et régions à statut particulier (instituées dès 1948) qui a des répercussions notables en termes de compétences comme d'autonomie financière (Figure 18b).

En 2017, les dépenses des régions en Italie équivalaient à 43% du total des dépenses de l'administration publique (Ministère de l'Economie et des Finances, 2018). A titre comparatif, la moyenne des dépenses annuelles par habitant des régions métropolitaines françaises était de 480 €¹⁰¹ soit huit fois moins que les 3877 €/hab dépensés en moyenne par les régions italiennes, ce qui témoigne bien du pouvoir relatif de cette maille. Sur le plan démographique, les situations régionales sont très disparates. La Lombardie, avec plus de dix millions d'habitants, est beaucoup plus peuplée que les autres régions italiennes parmi lesquelles quatre¹⁰² comptent moins d'un million d'habitants. Le Latium (5,9 millions d'habitants en

¹⁰¹ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr>

¹⁰² Il s'agit du Val d'Aoste, du Molise, de la Basilicate et de l'Ombrie, auxquelles il faudrait rajouter les provinces autonomes de Trento et de Bolzano (anciennement réunies dans la région Trentin-Haut-Adige) qui jouissent aujourd'hui d'une autonomie et d'une reconnaissance institutionnelle similaire à celles des autres régions.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

2017, dont les trois quarts dans la province de Rome) et l'Émilie-Romagne (4,5 millions) se classent respectivement aux 2^e et 6^e rangs régionaux.

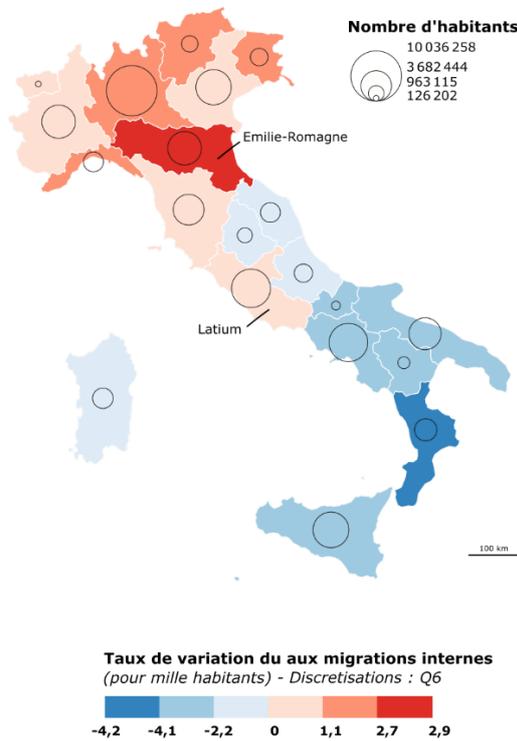


Figure 17. Les régions italiennes dans les programmes de la politique de cohésion de l'Union Européenne 2007-2013 (source : Commission Européenne)

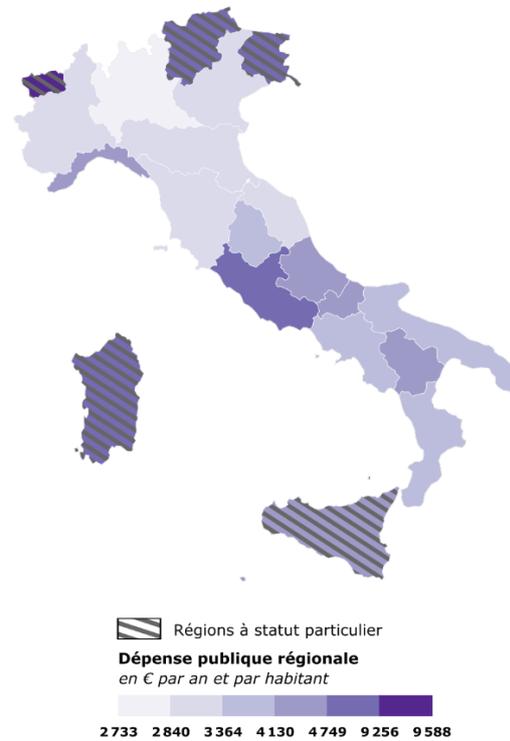
L'attractivité démographique des régions du nord et du centre-nord ne dément pas, et l'Émilie-Romagne est depuis plusieurs années la destination la plus prisée des italiens en termes de migrations résidentielles, loin devant le Latium. Sur le plan économique et social, de nombreux indicateurs témoignent encore d'une forte fracture entre les régions du nord et celles du sud du pays (Figure 18). La cartographie des inégalités de revenus (Figure 18d) montre bien que le différentiel de pauvreté qui coupe le pays en deux au sud de Rome est encore bien valide en 2017, ce que confirme la carte du taux de chômage. La représentation duale du pays est bien loin de n'être qu'un héritage. Cette thèse ne vise pas à donner une vision exhaustive des modalités de persistance de cette division. Cette question est cependant revenue à plusieurs reprises dans la bouche des acteurs régionaux. Sur le terrain du Latium, nombreux sont ceux qui expriment la difficulté à envisager une comparaison entre l'Émilie-Romagne (qu'ils associent au nord) et leur Latium, qu'ils jugent sur bien des aspects plus proche d'une région du sud.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

a. Population régionale et migrations internes en 2017



b. Une dépense publique à l'avantage des régions à statut particulier... et du Latium



c. Un sud toujours plus exposé aux difficultés d'emploi



d. Une richesse des ménages concentrée dans le centre-nord



Source : ISTAT 2018, Ministère de l'Économie et des Finances, 2018
Réalisation : Bernadou, 2019

Figure 18. L'Émilie-Romagne et le Latium dans le panorama socio-économique des régions italiennes

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

2.2. La Ligue du Nord et la « Padanie », des références embarrassantes mais incontournables

Le visage que prend la question régionale italienne dans les années 1990 avec la montée en puissance de la Ligue du Nord mérite ici une attention particulière, non pas parce que ce parti occupe une place centrale dans les deux régions étudiées dans cette thèse, qui sont au contraire restées jusqu'à très récemment parmi les plus préservées de son influence mais parce que ce phénomène a des retombées sur toute la problématique régionale. Les mouvements fondés sur le régionalisme culturel, dont la crainte avait conduit à la mise en place par l'État dès l'après-guerre de « régions à statut spéciaux » pour la Sicile, la Sardaigne et les régions frontalières du Nord (Val d'Aoste, Frioul-Vénétie Julienne et Trentin-Haut-Adige), ont quasiment disparu en tant que tels (Nucifora, 2015). La modalité principale d'expression du régionalisme italien des dernières décennies est tout autre et correspond à un régionalisme d'intérêt caractéristique du « nouvel égoïsme territorial » (Davezies, 2015). Ce régionalisme au nouveau visage est porté par une logique de développement économique tirant parti de la mondialisation. Pour ses partisans, l'échelle nationale et les redistributions de richesse qu'elle impose constituent un frein (Petrella, 2001b). Il a longtemps été incarné en Italie par le parti politique de la Ligue du Nord qui a conquis son électorat en le fédérant autour de trois thèmes principaux : le parasitisme des régions du Sud, l'inefficacité de l'État (incarné dans la figure honnie de la capitale Rome, Figure 19) et l'immigration (qui a récemment comme on le sait pris une place prépondérante dans son argumentaire).



Figure 19. Se construire contre Rome : la poule aux œufs d'or padane. Source : www.liberoquotidiano.it le 15 avril 2011

La ligue du Nord est d'abord un mouvement fondé en 1989 par Umberto Bossi en fusionnant la Ligue Lombarde, qu'il avait créée cinq ans auparavant, la Ligue Vénète (légèrement plus ancienne) et une dizaine d'autres mouvements régionalistes ou autonomistes du nord de l'Italie. Ce parti, rapidement marqué à droite, milite pour une autonomisation de la « Padanie », c'est-à-dire le Nord de l'Italie constitué par la plaine du Pô et le sud des Alpes (Biorcio, 1997 ; Champeyrache, 2002) qu'il considère vampirisé par l'État central au profit

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

d'un Sud assisté. La montée en puissance de la Ligue vient replacer la « question régionale » au centre l'attention politique mais en changeant les termes du débat. Il n'est plus seulement question de réfléchir aux modalités d'une décentralisation (comme dans les années 60-70) mais bien aux modalités d'un « fédéralisme » (Cavazza, 1995). L'ancrage principal est d'ordre économique ou fiscal, mais cela ne va pas sans faire entrer en jeu les autres dimensions de la territorialisation. Sur le plan politique, l'identité du parti s'est donc structurée sur cette opposition entre les régions du Nord (et leurs intérêts), présentées comme souffrant d'un déficit de représentation, et l'État central. Sur le plan culturel, cette volonté séparatiste s'exprime de manière très contrastée en fonction des années et du jeu politique national (Biorcio et Vitale, 2011), mais elle a donné lieu à une entreprise de construction territoriale notable (Conti et Salone, 2011), faisant intervenir la plupart des paramètres identifiés au chapitre précédent.

La « Padanie » ne peut pourtant compter ni sur une langue commune, ni sur une spécificité religieuse, ni même encore sur une unité politique passée, qui sont des éléments symboliques mobilisés comme éléments clés dans les discours nationalistes. M. Machiavelli a décrit le besoin de légitimer l'entreprise indépendantiste de la Ligue par l'invention d'une tradition, une construction de la figure du Padan et la transformation des préjugés existants (qu'ils portent sur les gens du Nord ou sur ceux du Sud du pays) en caractéristiques quasi ethniques (Machiavelli, 2001). Les textes officiels du parti s'inscrivent dans une référence à la Ligue Lombarde, constituée au XIIe siècle par une douzaine de communes d'Italie du Nord pour lutter contre l'ambition hégémonique de l'Empereur Frédéric Barberousse à qui elles arrachèrent la reconnaissance de leurs libertés¹⁰³ (Avanza, 2003). Il s'agit ici de tenter de construire une identité territoriale dans le sens d'un renforcement du sentiment d'appartenance des habitants du territoire considéré (cf. chapitre 1), de favoriser l'essor ou de profiter de l'existence d'un esprit de communauté entre ses habitants (qui irait ici de pair avec le rejet de l'autre). La création en 1997 du quotidien local *la Padania*, qui délivrait jusqu'en 2014 une vision de l'actualité orientée selon les objectifs des cadres du parti, et limitait l'emprise des prévisions météorologiques au bassin versant du Pô (Keating, 1998, p. 87), montre combien la communication et ses instruments ont joué un rôle crucial dans cette entreprise. Le phénomène de la Ligue du Nord, interprété comme une manifestation de régionalisme, pose question. D'une part cette Padanie revendiquée, à géométrie variable selon les ambitions de ses leaders, n'a aucune existence institutionnelle et déborde largement le cadre d'une région administrative (elle est à cheval sur plusieurs régions du nord du pays dont le Piémont, la Lombardie et la Vénétie). D'autre part, comme le souligne R. Biorcio,

¹⁰³ <http://www.leganord.org/il-movimento/la-nostri-storia/la-storia-della-lega>

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

le succès de ce phénomène est avant tout tributaire d'une collection bien réussie de localismes (Biorcio, 1997, 2010).

Néanmoins, sa seule existence structure la question régionale y compris dans sa dimension « ordinaire ». Mon choix, affirmé dès le début des entretiens menés sur le terrain, d'enquêter sur le processus de fabrique territoriale en contexte ordinaire et non-conflictuel a parfois suscité l'incompréhension des informateurs sollicités. Les entretiens menés avec les administrateurs régionaux ont dérivé à cinq reprises vers cette « question padane », pourtant éloignée des débats publics dans la période couverte par les phases de terrain (2014-2016). C'est notamment le cas de la majorité des entretiens conduits avec des responsables politiques de la région Émilie-Romagne (Simonetta Saliera, vice-présidente de la Région ; Alessandro Zucchini, directeur de l'Institut pour les Biens Culturels ; Walter Vitali, ancien sénateur et maire de Bologne) mais également de l'entretien avec Alessandro Sterpa, proche du président de la région Latium. Si le sujet s'est imposé comme un passage obligé de ces entretiens, le contenu des discours sur l'entreprise de construction territoriale et de fabrique des symboles par le parti de la Ligue du Nord montre bien une prise de distance et une conscience aigüe des enjeux de construction identitaire « au forceps » chez les acteurs politico-institutionnels de mes régions d'étude. Ainsi, lors d'un entretien avec la vice-présidente de la région Émilie-Romagne et son chef de cabinet, la question de l'identité régionale (qui portait sur leur propre contexte régional) a été immédiatement détournée vers les tentatives de construction identitaires entreprises par la Ligue du Nord :

« La Ligue a bel et bien cherché à créer une identité, celle du Nord de l'Italie, mais ils sont allés la chercher dans les mythes celtes, même si ça n'a pas grand-chose à voir avec la Lombardo-Vénétie. Moi j'ai toujours été intimement convaincu qu'il s'agissait purement d'un problème fiscal. D'un côté il y a le "arrêtons l'assistanat envers le Sud", la région Lombardie, comme l'Émilie-Romagne, a une part d'employés dans la fonction publique bien inférieure à celle de la région Sicile. Et de l'autre côté il y a ce "nous voulons continuer à ne pas payer les taxes", parce que le pacte social de la DC était très simple, il était basé sur une dépense publique élevée dans le Sud et une forte tolérance sur l'évasion fiscale dans le Nord. Avec au milieu de ça les régions du Centre qui payaient pour tous. Et les politiques publiques que la Ligue a menées lorsqu'elle était au gouvernement ont confirmé cela, l'Italie n'a jamais dépensé autant d'argent de manière improductive que lorsque Bossi était au gouvernement. Au moins, avec la DC, même si je n'ai jamais éprouvé de grande sympathie à son égard, on voyait apparaître des usines dans le Sud. Ils essayaient. »
(Simonetta Saliera et Luca Molinari, entretien du 27.01.2014)

Cet extrait d'entretien montre bien que la tentation à l'égoïsme territorial se décline facilement à toutes les échelles et l'idée d'une injustice fiscale peut, dans le cas de cette région d'Italie centrale, s'exprimer à la fois à l'encontre des régions du sud assistées (à travers l'argument du nombre d'emplois publics) et des régions du nord enclines à la triche (évasion fiscale). Dans la suite de l'entretien, le chef de cabinet évoque l'existence de tracts distribués à la fin des années 2000 destinés à la prise de conscience par les Émiliens-Romagnols de leur

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

statut d'exploités par l'État central. La description du tract en question correspond à l'image de la Figure 19, à la nuance que la poule aux œufs d'or était remplacée par une mule et que les habitants de la région sont appelés « *somari emiliani* » (bêtes de somme). Même si cette appellation est rejetée par mon interlocuteur, elle témoigne de la conscience des habitants d'avoir en commun l'estime de la valeur travail, ce sur quoi je reviendrai dans le chapitre 4. Malgré une proximité géographique évidente avec le Pô, autre référence léghiste, qui constitue la limite nord de la région et malgré une place de choix dans le système productif italien et des revenus moyens largement supérieurs à la moyenne nationale, l'Émilie-Romagne n'a jamais constitué un terrain fertile à l'implantation du parti de la Ligue du Nord. Le Latium, en tant que région de Rome, la capitale contre laquelle s'est construit le discours léghiste, est également une des régions où le vote pour la Ligue du Nord est le plus rare.

La création de la « Padanie » s'appuie en somme sur des thèmes classiques de la construction territoriale et de la construction des imaginaires nationaux. Cependant, la particularité de ce cas réside dans le fait que l'invention d'un projet culturel intervient *a posteriori*, en renfort de revendications premières qui sont, elles, d'ordre économiques : désir de rompre avec la logique de solidarité et les mécanismes de péréquation à l'échelle nationale pour mieux profiter des richesses produites localement. Le fait que ce régionalisme n'ait pas pour origine des considérations d'ordre ethniques ou culturelles n'a pas empêché un rapport fortement conflictuel avec l'État, et le phénomène a longtemps été décrit dans le cadre d'un « *hard region work* » (Passi, 2009). Il faut cependant souligner les évolutions notables et très médiatisées de la question léghiste. Le parti, un temps tenu à l'écart de l'échiquier politique national, a fini par accéder dans les années 1990 à un statut de premier plan, notamment en jouant à plusieurs reprises un rôle d'arbitre entre les différentes coalitions qui se sont succédées à la tête de l'État. Après une période de reflux et une perte d'influence ponctuée par un scandale qui a vu le remplacement de son leader charismatique Umberto Bossi - mis en cause par la justice dans une affaire de détournement de fond - par Matteo Salvini, le parti a connu un regain de popularité dans le courant des années 2010. La Ligue s'est alors étendue au-delà de ses bases territoriales traditionnelles (Lombardie, Vénétie) pour atteindre des régions jusqu'ici insensibles à ses arguments (lors des élections législatives de 2018 elle a obtenu plus de 20% des suffrages au premier tour en Ligurie, Ombrie, et même Émilie-Romagne). D'abord focalisé sur des problèmes d'immigration interne (dénonciation de l'arrivée d'un flux de chômeurs venu des régions du sud du pays), les préoccupations des idéologues du parti ont désormais changé d'échelle pour se livrer à une stigmatisation de l'étranger, de l'immigré, souvent défini par le terme *extracomunitario*. Ce changement de perspective et d'échelle à laquelle est construit « l'autre » a fortement contribué à la montée en puissance du parti, qui a pris un virage nationaliste et a mis au second plan l'expression des volontés de sécession régionalistes. S'il était courant jusqu'aux dernières années de cette recherche doctorale de lire que ce parti avait une audience et une influence sans commune mesure avec son poids intrinsèque, qui ne dépassait jamais 10% des voix à l'échelle du pays, le raz-de-marée

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

électoral de 2018, que beaucoup ont associé à l'idée d'une montée des populismes en Europe, est venu modifier en profondeur son rôle à l'échelle nationale ainsi que son identité.

Si on considère que son leader Matteo Salvini portait fièrement à peine deux ans auparavant un t-shirt « la Padanie n'est pas l'Italie » (Figure 20), signe de son désir d'autonomie confinant à la volonté d'indépendance, le fait que la Ligue du Nord, rebaptisée significativement « Ligue » tout court, ait partagé jusqu'en septembre 2019 le gouvernement du pays avec le parti issu du Mouvement 5 Etoiles¹⁰⁴, ce qui constitue un véritable paradoxe.



Figure 20. Matteo Salvini arborant un t-shirt "La Padanie n'est pas l'Italie" lors d'un congrès du Parti dans la Province lombarde de Monza et Brianza en 2016 (source : <http://nuovabrianza.it>)

Tout bien considéré, l'objectif des partis traditionnels de museler ou tout du moins de canaliser les aspirations autonomistes portées par la Ligue du Nord seraient, selon certains spécialistes, à l'origine de la plus grande partie des réformes qui ont accéléré le processus de régionalisation administrative dans les années 1990 (Desideri, 2016). Ainsi peuvent être interprétées la réforme constitutionnelle de 1999, qui introduit l'élection directe des présidents de région et donc la possibilité d'un plus fort sentiment de représentation de la part des populations des régions en quête de leader, mais également la réforme constitutionnelle de 2001. Cette dernière est parfois vue comme la recherche d'un équilibre difficile entre les différentes mailles de pouvoir ou au contraire comme une véritable rupture dans l'organisation politico-administrative italienne. Toujours est-il que ces considérations mettent en évidence le fait que les différents visages de la « question régionale » italienne sont intimement liés les uns aux autres et qu'on ne peut pas penser la question de la régionalisation italienne sans faire appel à des éléments de contexte puisés dans la « question du Sud » ou dans la « question du Nord ».

¹⁰⁴ Formation politique fortement anti-système, fondée en 2009 par Beppe Grillo et Gianroberto Casaleggio et qui milite pour stimuler une forme de démocratie directe.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

2.3. Entre poussées fédéralistes et néocentralisme, la régionalisation italienne en question

Au-delà des deux particularités fondamentales qui viennent d'être évoquées, la toile de fond du débat sur la régionalisation en Italie est semblable à celle de nombreux autres pays européens, elle est faite d'un mouvement saccadé d'attribution croissante d'autonomie aux collectivités régionales. Depuis leur création, les régions ont connu des réformes qui ont donné plus de visibilité à leur gouvernement régional (élection du président de région au suffrage universel) et reçu des compétences majeures dans des secteurs centraux de la vie publique. Sans prétendre là encore évoquer l'ensemble de ces compétences, retracer l'histoire de cette dynamique politique constitue une étape indispensable puisqu'une des hypothèses fortes de ce travail de thèse est que certains épisodes du processus politique de régionalisation (notamment la réforme du Titre V, au tournant des années 2000) constituent aussi des moments clés, des seuils d'inflexion des modalités de mise en récit de la région. L'éclairage de cette question nécessite de prêter une attention toute particulière à la manière dont se structurent les rapports entre l'État et les différents niveaux de collectivité territoriale, au premier rang desquels la région. Les paragraphes qui suivent constituent une tentative de périodisation synthétique des vicissitudes qu'a connu (et connaît encore) le mouvement de régionalisation institutionnelle de l'Italie.

Encadré 4. Chronologie synthétique de la régionalisation de l'État italien

1861	Naissance et unification du Royaume d'Italie, débats autour de l'instauration d'une organisation fédéraliste
1865	Lois d'unification administrative du Royaume. Imposition du modèle centraliste piémontais
1947	Rédaction de la Constitution de la République italienne. Création de Régions aux pouvoirs législatifs
1948	Régionalisation inachevée. Naissance des Régions à statuts spéciaux mais pas des Régions à statut ordinaire
1970	Naissance des 15 Régions à statuts ordinaires. Enumération des domaines de compétence administrative et législative des Régions
1993	Election directe des maires (loi 81/1993)
1997	Loi Bassanini : transfert de fonctions de l'État vers les Régions et les Provinces. (expression d'une volonté de fédéralisme administratif)

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

1999	Election des présidents de l'exécutif régional au suffrage universel direct. Présidentialisation du pouvoir régional
2001	Réforme constitutionnelle. Enumération des domaines de compétence exclusive de l'État, le reste est attribué aux Régions
2009	Entente de la Ligue du Nord et du gouvernement Berlusconi : Loi n° 42/2009. (expression d'une volonté de fédéralisme fiscal)
2012	Rétablissement du contrôle de l'État sur les dépenses des Régions (expression d'une volonté de recentralisation)
2016	Projet de réforme constitutionnelle (expression d'une volonté de recentralisation) rejeté par référendum

2.3.1. La région, une idée en germe dans l'Italie unitaire

À l'échelle européenne, l'Italie est un État récent. Son unification ne s'est achevée qu'en 1871, après l'annexion de Rome et le choix, difficile, d'en faire la capitale du nouvel État italien. Cette construction est donc d'abord et avant tout contemporaine de ce que les historiens ont désigné comme le « siècle des nationalismes » et a conduit à une forme de surinvestissement de l'échelon national dans les efforts de construction identitaire (Pécout, 1997 ; Thiesse, 1999). A cette époque, plusieurs intellectuels font campagne pour un État au pouvoir décentralisé, constitué d'entités disposant de l'autonomie législative et administrative, mais l'hésitation sur le type d'objet géographique, villes ou régions, susceptible de jouer ce rôle est forte. Carlo Cattaneo, un des théoriciens du Risorgimento, insiste par exemple sur le rôle structurant des villes dans l'histoire du pays et la nécessité de ménager à cet échelon une place dans l'organisation politico-administrative du nouvel état.

« En Italie [...] la ville formait avec son territoire un corps inséparable. Traditionnellement, et depuis des temps immémoriaux, le peuple des campagnes, bien qu'il ait aujourd'hui accédé à une grande part de la propriété, prend pour nom celui de sa propre ville, et ce jusqu'à ce qu'il rencontre une autre population qui prend, elle, le nom d'une autre ville. Dans nombre de provinces, la ville est la seule patrie que le peuple connaît et ressent. Notre peuple, dans son usage domestique et spontané, ne s'attribua pas le nom géographique et historique de Lombard ; jamais il ne se familiarisa avec les divisions administratives des départements et des provinces qui passaient hors les anciennes limites municipales. [...] Cette adhésion du paysan à la ville peut s'expliquer par des attirances étrangères ou des contraintes exercées par un autre État similaire [...]. Mais quand, pour une raison ou une autre, cette attraction ou cette contrainte diminue, l'élasticité originelle resurgit et le tissu municipal retrouve sa vitalité d'autrefois. Le territoire fait alors renaître la cité détruite. La permanence du municipal est un autre fait

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

fondamental et quasi commun à toutes les histoires italiennes. » [Cattaneo, 1957, pp. 1000-1001, cité en français dans Cavazza, 2002]

Il faut souligner ici la résurgence de ce débat aujourd'hui, à l'heure où la « région urbaine globale » (Salone, 2019) et les métropoles sont érigées en chefs de file du développement territorial. La question de l'organisation régionale ou non du territoire se pose pourtant dès les premières années de l'Unité nationale puisqu'on trouve les traces d'une telle proposition dans les discours des ministres de l'intérieur Farini et Minghetti dès 1860-1861¹⁰⁵. Ces derniers, tous deux Émiliens, étaient favorables à l'introduction d'une forme de décentralisation et d'autonomie accordée à des « compartiments régionaux », dotés d'une personnalité morale. Les régions en question devaient être découpées en fonction de considérations historiques, privilégiant la longue durée et donc différer assez largement de la situation des États pré-unitaires (Desideri, 2015, p. 95). Dans cette genèse de l'idée d'une régionalisation institutionnelle, l'échelon d'administration créé devait toutefois être dirigé par un gouverneur nommé par le pouvoir central, il s'agissait donc plus d'une volonté de déconcentration que d'une véritable tentative de décentralisation.

Malgré cette percée précoce, le thème des régions n'a longtemps pas eu les faveurs des élites politiques italiennes. Les acteurs les plus influents du Risorgimento, ceux d'origine piémontaise, considéraient déjà le projet des ministres émiliens comme trop audacieux et sont restés résolument ancrés dans une vision centraliste de la construction nationale, avec une législation et une administration unique (Mazzega et Musitelli, 1980). Leur objectif était de faire table rase des organisations en vigueur dans les États pré-unitaires, pas d'en consacrer l'existence en leur reconnaissant des limites administratives et une autonomie, même minime. L'historien S. Romano écrit à ce sujet qu'« au lieu de se demander si un État rigidement unitaire était le plus apte à rassembler des peuples aussi différents, ils ne pouvaient envisager d'autre solution que la mise en place d'une administration fortement centralisée sous un gouvernement sévère » (Romano, 1977, p. 27). Tout discours d'orientation régionaliste fut alors considéré comme suspect et « anti-unitaire » et le projet des ministres émiliens fut enterré dès la mort de Cavour et son remplacement par Ricasoli à la tête du gouvernement. Ce dernier retire le projet porté par Minghetti et choisi d'étendre à l'ensemble du pays¹⁰⁶ la partition, inspirée du modèle napoléonien, en communes et provinces adoptée par le Piémont en 1848 (Ragioneri, 1974) et restée présente avec diverses adaptations dans d'autres parties du pays (Galluccio, 1998, 2015). La promulgation de la loi du 20 mars 1865 sur l'unification administrative du Royaume inscrit ce choix de la province comme maille de référence dans la durée et interdit pendant des décennies toute référence à

¹⁰⁵ Projet de loi présenté à la chambre des députés le 13 mars 1861, cité dans Rotelli, 1973

¹⁰⁶ Décret-loi du 9 octobre 1861.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

la région du point de vue législatif ou administratif. L'histoire de la régionalisation en Italie commence donc avec un faux-départ.

En pratique, le premier découpage de l'Italie naissante en entités de grande taille a été réalisé sous la forme de compartiments statistiques à l'occasion du premier recensement de ce qui est alors le Royaume d'Italie. Pietro Maestri, dirigeant le premier Institut statistique du Royaume d'Italie¹⁰⁷, délimite ces compartiments en regroupant des provinces, échelon privilégié par l'administration piémontaise. De l'aveu même de Maestri, ils étaient quelque peu improvisés, s'appuyant sur des découpages fréquemment croisés dans des travaux sur les divisions physiques et historiques du territoire italien, et n'avaient pas vocation à être pérennes. Pour lui, « la détermination définitive des compartiments économiques et statistiques ne pourra pas avoir lieu tant que des études topographiques, météorologiques et agronomiques n'auront pas été mieux menées » (Maestri, 1864, p. VI-VII). Les regroupements de provinces qu'il effectue pour la présentation du recensement, au nombre de 16, ne seront toutefois jamais réellement réexaminés et prendront le nom de « région » dans les annuaires statistiques à partir de 1911, à l'occasion de la publication du rapport pour le Cinquième recensement général du Royaume d'Italie. L'absence de maille administrative ou de toute forme de gouvernement à l'échelle régionale n'a cependant pas empêché la vitalité des réalités sociales, culturelles et linguistiques à caractère régional. Les revues qui mettent en scène le régionalisme, publiées avec le concours des élites culturelles locales, sont nombreuses et les stéréotypes régionaux se dessinent (Finzi, 1997). De même, l'existence d'un courant fédéraliste au sein des parlementaires est attestée tout au long de la période qui va de l'Unification à la fin de la Première Guerre mondiale.

À l'époque de cette première partition en « régions », le Latium ne fait pas partie des compartiments statistiques de l'Italie unifié puisque les États pontificaux résistent encore et que les troupes du Royaume d'Italie n'ont toujours pas fait leur entrée dans Rome¹⁰⁸. Le refus du Pape Pie IX de reconnaître l'existence de l'État italien, se considérant lui-même comme prisonnier dans Rome dès l'annexion de la ville, a formalisé le conflit entre le pouvoir politique italien et la sphère catholique de la nouvelle société nationale. Ces prises de position inconciliables et leurs conséquences, décrites sous l'appellation « question romaine » (terme qui n'a donc aucun lien avec la question régionale qui est au cœur de cette thèse) ont donné lieu à une certaine méfiance des élites catholiques vis-à-vis de l'État unitaire. Les catholiques italiens ont donc été les premiers à « exalter l'autonomie locale et régionale comme contrepoids du pouvoir central » (Mazzega et Musitelli, 1980, p. 18) et la décentralisation

¹⁰⁷ Giunta centrale di statistica, organe dépendant du ministère de l'Agriculture, de l'Industrie et du Commerce à partir de 1859.

¹⁰⁸ La défaite de Napoléon III dans la guerre franco-prussienne de 1870, en retirant la protection militaire que la France accordait aux derniers territoires restés sous l'autorité pontificale (qui correspond à peu de choses près – j'y reviendrais – aux limites du Latium actuel) permet aux soldats italiens d'achever la conquête de la péninsule et le processus d'unification politique.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

resta une constante des revendications du Parti Populaire Italien (ancêtre de la Démocratie Chrétienne), fondé par Luigi Sturzo en 1919. Ce détour historique permet de nuancer une vision particulièrement répandue chez les acteurs rencontrés lors des entretiens, en Émilie-Romagne comme dans le Latium, selon lequel les poussées vers la décentralisation et la régionalisation sont avant tout une position adoptée par « la gauche ».

2.3.2. L'idée régionale sous le fascisme

La période fasciste, connue entre autres pour son centralisme exacerbé, a été dense en remaniements de la trame provinciale, soit par création de nouvelles provinces, soit par modification des limites de certaines d'entre-elles. Je reviendrai plus loin sur le détail de cette refonte du maillage et ses conséquences sur la forme et l'extension spatiale du territoire des deux régions sur lesquelles cette thèse se concentre. Initialement pourtant, la tendance partagée par les premières élites politiques du régime fasciste durant les années 1920 est plutôt favorable sinon au développement d'un régionalisme culturel, tout au moins à une reconnaissance de la diversité culturelle au sein de la nation italienne. La réforme engagée par le ministre de l'éducation Gentile, qui propose en 1923 d'introduire l'usage du dialecte dans les écoles élémentaires, en constitue un témoignage parlant. Dans la même veine, l'institution *Dopolavoro*, en charge des loisirs des travailleurs au sein du régime fasciste, introduit le folklore dans ses programmes de loisirs destinés aux masses, et ce jusqu'à la fin de la décennie (Cavazza, 2002). Le virage autoritaire qui caractérise la période fasciste peut toutefois être plutôt regardé comme un moment de centralisation et donc de blocage des aspirations à l'autonomie des collectivités locales. L'attention qui leur est accordée n'avait alors d'autre objectif que de renforcer le contrôle des agents de l'État sur le territoire. En effet, à partir des années 1930, la manière dont fut pensée et réalisée la construction de l'État fasciste ne prenait aucunement en compte la question régionale, perçue comme antithétique à un État fort et hypercentralisé (Desideri, 2015). Mussolini revint lui-même sur ces réformes dès le début des années 1930 en décidant de l'élimination du dialecte dans toutes les écoles. (Cavazza, 2002). Parmi les idéologues du fascisme, la thèse la plus répandue était celle d'une nation conçue comme communauté organique qui s'identifiait entièrement à l'État fasciste. Le fascisme défend dans ce deuxième temps une vision traditionnelle du territoire, avec pour finalité une exaltation de l'italianité, dont Rome est la figure de proue, ce qui ne sera pas sans effet pour la délimitation territoriale de la région Latium. La chute du régime a été à cet égard l'occasion d'une grande rupture, même si certains voient dans la lenteur avec laquelle ont été mises en place les régions institutionnelles après l'Assemblée Constituante un signe que les principes édictés dans les années 1930 ont durablement marqué les mentalités des dirigeants politiques nationaux (Rotelli, 1973).

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

2.3.3. La difficile mise en application des dispositions de la Constitution de 1948

Dans l'immédiat après-guerre, lors de la rédaction de la Constitution de la République, il apparaissait évident que l'idée de nation qui devait aller de pair avec la République naissante ne pouvait plus être celle, organique et totalisante, qui s'était imposée jusqu'alors. L'idée d'une organisation régionale de l'État est largement répandue parmi les députés issus des mouvements antifascistes de la Constituante (Gambi, 1964 ; Rotelli, 1973 ; Treves, 2004) qui font pression pour que la division en régions figure en bonne place dans le texte fondant la République Italienne et devienne un véritable pilier de l'État.

Les soulèvements sociaux dans le sud du pays et les deux îles principales viennent alors reposer de manière virulente la « question méridionale », déjà évoquée plus haut, fondée sur les disparités de développement entre le Nord et le Sud et dont l'expression avait été freinée par le régime fasciste. De fait, avant même la fin de la guerre pour certaines, ce sont d'abord les régions aux particularismes culturels les plus affirmés, notamment sur le plan linguistique, qui sont instituées et immédiatement dotées d'un « statut spécial » (Figure 16). Cette touche de fédéralisme concerne les régions insulaires (Sicile et Sardaigne) ainsi que le Trentin-Haut-Adige, dont les germanophones constituent une part importante de la population et le Val d'Aoste, dont la majorité des habitants est alors francophone. Ces quatre régions - puis cinq avec l'ajout en 1963 du Frioul-Vénétie Julienne (dont la population comprend alors des minorités linguistiques slovènes, germanophones et frioulanes) - sont toutes situées en position périphériques par rapport au territoire national. À travers ce statut spécial, l'État confie aux régions en question de larges pouvoirs législatifs, la capacité de protéger leurs particularités linguistiques et une forte autonomie budgétaire qui leur permet de conserver une large part des impôts perçus sur leur territoire (Dumont, 2014). Le Val d'Aoste retient par exemple 90 % des impôts payés par ses habitants, la Sicile parfois la totalité (Profeti, 2012). L'État a conservé néanmoins ses compétences en matière de justice, d'ordre public et de défense. Il est évident que c'est d'abord la volonté de désamorcer les tentations séparatistes qui a motivé la mise en place de ces régions privilégiées (Bartole, Mastragostino et Vandelli, 1984 ; Putnam, 1993). Au sortir de la Seconde Guerre mondiale, la Sicile est notamment sujette à de nombreuses insurrections, parfois très violentes¹⁰⁹, et l'acquisition de l'indépendance revient régulièrement parmi les revendications. Il faut cependant se garder de surévaluer la portée de ces régionalismes militants : le mouvement séparatiste sicilien ne reposait pas sur une véritable idéologie régionaliste, et la Démocratie Chrétienne en prit rapidement le contrôle (Cavazza, 1995) pour le rendre moins incompatible avec le maintien de l'île au sein de l'État italien.

¹⁰⁹ C'est le cas notamment des actions de l'*Esercito Volontario per l'Indipendenza della Sicilia*, branche armée du Mouvement pour l'Indépendance de la Sicile, dont la figure de proue Salvatore Giuliano conserve encore aujourd'hui une forte charge symbolique parmi les partisans de l'indépendance de l'île.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Dans les régions où la question des particularismes culturels se pose de manière moins virulente, la question de la naissance effective des collectivités territoriales régionales dites « ordinaires » est rapidement mise de côté. Il faudra attendre vingt ans pour que les dispositions émises par l'Assemblée Constituante, qui faisaient de la maille régionale une composante essentielle de l'État républicain, soient réalisées et que la régionalisation revienne sur le devant de la scène politique. Les raisons avancées pour expliquer ces blocages diffèrent, mais la frilosité ou la prudence des élites politiques en place au niveau étatique est une constante retrouvée dans la plupart des travaux sur le sujet (Bartole et Mastragostino, 1997 ; Bonora et Coppola, 1997 ; Desideri, 2015). Le délai dans l'application des dispositions constitutionnelles sur les régions à statut ordinaire n'est pas présenté comme la manifestation d'une incapacité des différents gouvernements à honorer les engagements de l'Assemblée Constituante. Au contraire, « il faut parler en l'occurrence de volonté délibérée et systématique de geler une situation pour éviter de déclencher des conséquences politiques non souhaitées, à savoir l'apparition de contre-pouvoirs régionaux concurrençant l'État central, incarné et colonisé par la Démocratie Chrétienne » (Mazzega et Musitelli, 1980, p. 33). Il apparaissait très clairement en effet que certaines régions, en particulier dans le Centre-Nord (Toscane, Ombrie, Émilie-Romagne) constitueraient des bastions pour l'exercice du pouvoir par l'opposition composée du Parti Communiste et du Parti Socialiste. De manière paradoxale, malgré le fait que la volonté de décentraliser ait été un leitmotiv de ses fondateurs au début du siècle, la victoire très large de la DC lors des premières élections législatives de 1948, immédiatement consécutives à la rédaction de la Constitution, a donc contribué à la mise en sommeil de la régionalisation. Un autre élément avancé pour expliquer ce retard réside dans les modalités de la reconstruction mises en place dans cette période d'après-guerre. Les entreprises d'État et les structures publiques de développement économique qui étaient les garantes de cette reconstruction fonctionnaient à partir de périmètres d'intervention qui n'étaient pas régionalisés (*Cassa per il Mezzogiorno*, etc.), ce qui a contribué à convaincre que les Régions n'étaient pas indispensables. Une fois de plus, malgré les intentions affichées par l'Assemblée Constituante, la période de l'après-guerre constitue un faux-départ dans la création d'un État régional. A ce stade, la régionalisation est loin de présenter les accents fédéralistes qui avaient présidé à l'inscription des Régions dans la Constitution. La rédaction des statuts juridiques des Régions à statut particulier s'est faite essentiellement au sein de l'État et la mise en place des Régions de droit commun est suspendue. Il faudra attendre 1968 pour que l'État promulgue les premières lois encadrant l'élection des Conseils Régionaux.

2.3.4. Les années 1970 ou le lent redémarrage de la régionalisation

Après cette mise en acte deux fois manquée, c'est à travers l'optique fonctionnelle que sera finalement réalisée la première forme de régionalisation à l'échelle du territoire italien. En 1965 sont créés par décret les CRPE (Comités Régionaux de Programmation Economique), sur le modèle des Commissions de Développement Economique Régional en France. Ces

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

comités ont pour objectif d'associer directement les collectivités territoriales (provinces et communes) à l'expérience de planification, prérogative jusqu'ici réservée à l'administration centrale et à ses antennes déconcentrées. Les CRPE reproduisent la division régionale de l'Italie proposée dans la Constitution, elle-même héritière des compartiments statistiques proposés par Maestri lors des recensements. Ils rencontrent rapidement un succès considérable et en 1969, toutes les futures régions avaient terminé la rédaction de leur projet de développement. Pourtant les CRPE révèlent dès l'origine les difficultés que devront affronter les institutions régionales à naître et leurs limites apparaissent : la concertation réduite amène à une programmation souvent abstraite et la capacité de mise en œuvre des décisions émanant de ces comités est quasi inexistante. Le fait que le CRPE du Latium soit le dernier à parvenir à faire approuver son plan, plus de quatre ans après sa création, traduit bien les divergences d'opinions et de visions du développement régional qui ont cours parmi les membres du comité, en particulier, et c'est important, sur les rapports entre Rome et sa région (Rivière, 1996).

Le travail de reconstruction complète et synthétique par les historiens et les politologues de cette phase de réémergence de la question de la régionalisation à l'orée des années 1970 est encore incomplet et les travaux qui font référence en la matière sont surtout l'œuvre de juristes (Barbera, 1981 ; Bartole et Mastragostino, 1997 ; Serrani, 1971). Il semble néanmoins que la région, de façon similaire aux débats alors en cours dans divers pays européens, est perçue comme l'échelon fondamental pour répondre de manière efficace aux contrastes qui se font jour entre le local et le global, et pour retrouver un équilibre entre partis politiques qui soit capable de sauver la face de l'État, alors en crise (Coppola, 2008, p. 44). En effet, après les mouvements étudiants qui ont animé l'année 1968, l'Italie connaît en 1969 de très fortes mobilisations syndicales et ouvrières, ce qui conduit à une forte instabilité de l'exécutif national avec pas moins de cinq recompositions du gouvernement entre juin 1968 et août 1970. L'axe de la vie politique nationale se déplace vers la gauche et la société italienne réclame plus de démocratie et de participation politique. Ce n'est pas un hasard en effet, si au cours de la même année 1970, l'instauration effective des régions coïncide avec l'introduction du référendum et de l'initiative législative populaire¹¹⁰ et avec la formalisation du « statut du travailleur¹¹¹ » considéré comme une avancée sociale majeure, en particulier en Émilie-Romagne, région « rouge » où les questions sociales et les droits des ouvriers prennent une dimension centrale.

Sur le plan de la mise en place des exécutifs régionaux dans les régions à statut ordinaire, cette période est marquée par l'adoption d'une loi électorale¹¹² qui restera en vigueur jusqu'en 1995 et qui transpose à l'échelle régionale le système proportionnel de désignation des

¹¹⁰ Loi du 25 mai 1970

¹¹¹ Loi du 20 mai 1970

¹¹² La loi n°108, adoptée par le Parlement le 17 février 1968.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

députés. Le 7 juin 1970 ont donc lieu les premières élections des conseils régionaux, qui portent au pouvoir en Émilie-Romagne le communiste Guido Fanti, ex-maire de Bologne, et dans le Latium Girolamo Mechelli, membre de la Démocratie Chrétienne et ex-président de la province de Rome.

Pourtant, les régions ne sont pas opérationnelles tout de suite : dans un premier temps une grande partie des ressources et du temps est consacrée à la mise en place de la structure institutionnelle de la nouvelle collectivité territoriale. Pendant la première législature (1970-1975), une loi sur huit concerne l'attribution de salaires et la définition du statut des nouveaux employés des régions (Putnam et al., 1981, p. 44). Il faut attendre 1977, soit le milieu du second mandat de cinq ans de la plupart des gouvernements régionaux italiens, pour qu'un accord soit conclu avec le gouvernement national au sujet des modalités du transfert de compétences et de ressources (notamment dans les domaines de l'Agriculture et des Travaux publics). L'exercice du pouvoir régional est fixé par la Constitution et s'organise à partir de trois organes : le Président de la Giunta (gouvernement) et la Giunta composent la partie exécutive du pouvoir alors que le Conseil Régional incarne le pouvoir législatif des régions. Le président est responsable de la politique territoriale mise en œuvre par la Giunta. Jusqu'en 1999, son élection se fait par et au sein du Conseil Régional. La Giunta prépare et exécute le budget régional et met en œuvre les décisions émanant des délibérations du Conseil Régional, c'est elle qui formule les directions des politiques publiques à mener. Les Conseils régionaux sont composés de 20 à 80 membres en fonction de la population régionale, ils votent les lois régionales et ont le pouvoir d'adresser des propositions de loi à la Chambre des Députés.

Cette première phase de l'histoire des régions italiennes reste toutefois celle d'une régionalisation inachevée, une application tardive et incomplète de la Constitution. D'une part les régions restent sur toute cette période privées d'une réelle autonomie financière qui les rend incapable d'assumer les compétences que leur attribuait la Constitution, d'autre part les compétences effectivement déléguées par l'État¹¹³ restent largement inférieures aux attentes des gouvernements régionaux : les régions n'ont en effet pour mission qu'une activité de programmation générale à laquelle s'ajoute la capacité (contrôlée) de légiférer dans les domaines des travaux publics, de l'agriculture, de l'artisanat et de l'aide sociale (De Maria, 2013). La transformation et la modernisation de l'organisation administrative de l'État n'a donc pas lieu. Il ne s'agit pas non plus vraiment, comme c'était la visée d'origine chez les députés de l'Assemblée Constituante, de satisfaire les aspirations de ceux qui voyaient dans la régionalisation un moyen de faire reconnaître les spécificités locales et régionales composant le kaléidoscope de l'Italie contemporaine (Rotelli, 1973).

¹¹³ Loi 382/1975

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Ces vingt premières années d'existence de l'institution régionale en tant que collectivité territoriale ne leur permettent pas de s'affirmer sur la scène politique nationale, et les réalisations concrètes en termes de politiques régionales restent très en-deçà des attentes formulées par les députés de la Constituante comme par les représentants des différents gouvernements régionaux. Dans ce contexte de manque de visibilité et de légitimité démocratique, seul un petit nombre de régions va développer des politiques publiques ambitieuses, se risquant au conflit ouvert avec le gouvernement national. C'est notamment le cas de l'Émilie-Romagne (De Maria, 2013 ; Vandelli, 2010) dans le domaine de la protection et de la valorisation du patrimoine culturel comme de la santé et de l'éducation, (cf. chapitre 4).

2.3.5. Le tournant des années 1990-2000, un bond en avant pour les régions administratives ?

La crise politique du début des années 1990 en Italie, dont la manifestation la plus évidente et la plus commentée est l'effondrement du système basé sur les grands partis politiques, avec les épisodes marquants que sont *Tangentopoli* et *Mani Pulite* (Barbacetto, Gomez et Travaglio, 2012), constitue un contexte favorable à l'accélération du processus de régionalisation. Les années 1990 sont particulièrement denses en réformes qui touchent tant les questions financières que la forme de gouvernement ou les compétences des régions. Au début des années 2000, les collectivités régionales n'ont plus grand-chose à voir avec les régions telles qu'elles étaient configurées dans la Constitution ou lors de leur naissance en 1970 (Desideri, 2015 ; Mangiameli, 2013).

En ce qui concerne les modalités de désignation de l'exécutif, les Présidents des gouvernements (*giunta*) régionaux ont été élus au suffrage indirect, par le vote des Conseillers régionaux jusqu'à la fin des années 1990. Sur le modèle de la réforme des élections locales qui a permis l'élection directe des maires en 1993, une première étape dans la présidentialisation du gouvernement des régions est repérable avec la Legge Tatarella adoptée en 1995¹¹⁴. En 1999, la présidentialisation du gouvernement des régions est entérinée par la modification de l'article 122 de la Constitution (Bardin, 2018). Dès lors, les Présidents de régions sont appelés au sein de leur administration comme dans la presse des « gouverneurs de régions » et l'équilibre des pouvoirs (notamment le rapport exécutif/législatif) se modifie. Les politistes constatent une institutionnalisation progressive du pouvoir de mise à l'agenda de la part des exécutifs régionaux, qui comme le montre la Figure 21 sont dès lors largement responsables de la mise au vote des lois régionales. Ce phénomène est très marqué en Émilie-Romagne (80

¹¹⁴ Cette loi introduisait la prime majoritaire dans la désignation des conseillers régionaux et avait de fait instauré une sorte d'élection directe du Président (qui ne disait pas son nom) puisque c'est la personne indiquée en tant que tête de liste du parti arrivé en tête des élections qui était nommé président de la *giunta* et pouvait compter sur le fait que la coalition à laquelle il appartenait constituait la majorité du Conseil Régional.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

à 90% des lois votés trouvent leur origine dans des décisions du gouvernement (*giunta*) et dans le Latium, où cette tendance s'est fortement affirmée en 2005-2006 comparativement à la législature précédente. Les Conseils Régionaux élus pour assumer la fonction législative sont donc dans la plupart des cas une chambre d'enregistrement des décisions prises par l'exécutif (Vassallo, 2013, p.165). Le nouveau statut (2004) rédigé pour encadrer l'exercice du pouvoir en Émilie-Romagne modifie d'ailleurs le nom de l'organe qui passe de « Conseil Régional » à « Assemblée Législative ». C'est pour cette raison que la quasi-totalité des matériaux analysés dans cette thèse qui concernent le discours des élites politiques l'a été dans le cadre de la *Giunta* (présidence et assesseurs) au détriment des discours des membres de l'Assemblée ou du Conseil.

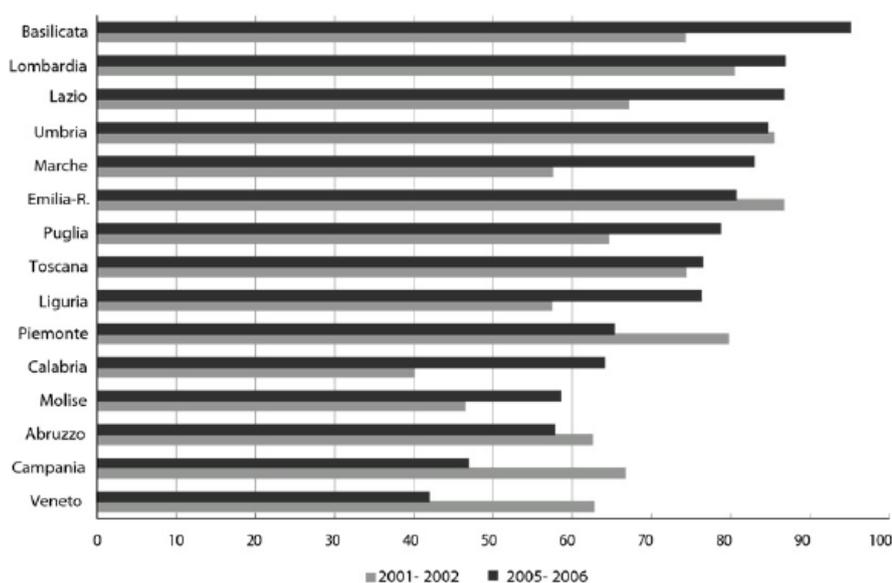


Figure 21. Proportion des lois proposées par les gouvernements régionaux (*giunta*) dans les régions à statut ordinaire (juin 2001-décembre 2002 et juin 2005-décembre 2006). Source Vassallo, 2013, p.165.

L'agenda des réformes entre 1997 et 2001 est très chargé et le détail a déjà été synthétisé à plusieurs reprises (Poggi, 2007). La réforme du Titre V de 2001, adoptée par référendum, constitue un grand pas vers une forme de fédéralisme administratif à l'occasion duquel la répartition des compétences est entièrement revue. Parmi les hypothèses théoriques qui la soutiennent figure le fait qu'un plus grand nombre de compétences législatives et administratives pourrait permettre aux régions de développer des politiques territoriales susceptibles de résorber le déséquilibre entre Nord et Sud. L'État conserve la compétence législative exclusive dans un petit nombre de domaines, énumérés dans la Constitution : l'armée, la détermination des minima de garantie de droits sociaux, l'instruction universitaire et la sauvegarde de l'environnement et des biens culturels. Certaines compétences sont exercées de manière concurrentielle par l'État et les régions : les relations avec l'extérieur, le droit du travail, l'instruction, la recherche et l'innovation, la santé la

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

production, les transports, la sécurité sociale et la valorisation des biens culturels et de l'environnement. Les compétences législatives exclusives sur toutes les autres matières appartiennent aux régions (clause de compétence générale). Les régions se retrouvent donc chargées de la valorisation du patrimoine, compétence essentielle dès lors qu'il s'agit d'étudier la construction de l'imaginaire territorial, mais aussi d'une grande part de la santé, sans pour autant voir leurs ressources financières redimensionnées de manière proportionnelle. Par ailleurs, la conflictualité entre Région et État sur ces champs de compétence reste importante.

La période qui suit la crise économique de 2008 voit s'affirmer le rôle de la Cour Constitutionnelle, qui est appelée de plus en plus régulièrement à se prononcer sur les différends qui opposent les régions¹¹⁵ et l'État central, principalement à la suite de coupes budgétaires qui influent directement sur les ressources financières disponibles pour les territoires. Le contexte économique dans lequel s'est déroulée cette recherche est celui d'un climat continu de révision des finances publiques, qui se traduit en actes sur le plan législatif. A l'échelle nationale les années qui suivent la crise des *subprimes* de 2007 et surtout la crise des dettes souveraines qui lui a fait suite en 2010-2011 sont le creuset d'une série de réformes menée par l'État « sur fond de politique de rigueur, qui prend des allures de grand ménage » (Rivière, 2016). Les collectivités locales et régionales jouent dans la presse et dans l'opinion publique le rôle de vitrine de l'inefficacité de l'État à réformer (Salone, 2013). A titre d'exemples, un décret de 2011 institue une commission au sein du Ministère de l'Economie et des Finances nommée commission « Arconet » et chargée de promouvoir l'harmonisation des déclarations comptables et financières des collectivités locales dans le processus budgétaire, ce qui est un premier instrument de contrôle des finances locales et régionales. Par la suite, la loi de Stabilité de 2012 programme 18 milliards d'économie entre 2012-2014, au moment même de l'arrivée au pouvoir du Gouvernement technique présidé par Mario Monti. A son arrivée au pouvoir, un nouveau décret de révision des dépenses publiques est adopté, avec à la clé 26 milliards d'économies en 3 ans et des profondes modifications des finances des collectivités locales. La maille territoriale qui a le plus fait les frais de cette « géographie de la rigueur » (Rivière, 2016) est la Province, qui a été vidée de la plupart de ses fonctions, devenant des territoires de second ordre. L'objectif de maîtriser les coûts de l'administration décentralisée a également conduit à une diminution drastique des ressources disponibles pour les collectivités régionales (Marchetti, 2012). Plusieurs lois régionales viennent également manifester durant la période d'enquête la nécessité de revoir les finances régionales, toujours sous l'égide d'une *spending review*. En 2019, la santé, qui est le principal poste de dépense des régions en Italie, est directement mise sous tutelle de l'État pour cinq régions dont le Latium.

¹¹⁵ Dont les intérêts sont représentés par la Conférence des Régions et provinces autonomes, cf. chap. 6.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

2.3.6. Perspectives contemporaines : un échelon régional menacé par les tentatives de recentralisation

L'institutionnalisation du fait régional a conduit à un développement conséquent des politiques publiques régionales dans le dernier demi-siècle, en Italie comme ailleurs. Ainsi, « les institutions régionales, socialisées depuis de longues années maintenant aux normes nationales et européennes de développement local, se les réapproprient aujourd'hui dans la fabrication de leurs propres politiques. » (Pasquier, 2004, p. 161). L'administration régionale joue donc aujourd'hui un rôle central dans le quotidien des Italiens, j'y reviendrai.

Les régions et les administrations locales doivent faire face dans les années 2010 à une nouvelle crise : les finances des régions souffrent beaucoup des politiques d'austérité et leurs administrations sont désignées coupables de mauvaise gestion par les médias comme par les responsables politiques nationaux, ce qui a des répercussions considérables sur l'opinion publique et la confiance en les institutions. Dans ce contexte et sous la direction du gouvernement Renzi, un projet de réforme constitutionnelle voit le jour en 2016. L'enjeu fondamental est la recomposition en profondeur des équilibres du pouvoir politique, avec notamment un dépassement du bicaméralisme. Le projet prévoit entre autre que le Sénat deviendra une chambre des régions où siègeront cent sénateurs, aux trois quarts composés de conseillers régionaux (avec une répartition proportionnelle à la population), auxquels s'ajoutent une vingtaine de maires et quelques personnalités. Au premier abord, ce projet de réforme semble s'inscrire dans le sens d'une régionalisation accrue de l'organisation étatique italienne, l'idée d'un Sénat des régions étant revenue à plusieurs reprises chez les partisans de la voie fédéraliste. Mais en y regardant de plus près, le projet porté par le gouvernement de Matteo Renzi propose une diminution du pouvoir attribué à ce nouveau Sénat puisque le rôle de contrôle de l'action législative est transféré à la Chambre des Députés. Il s'agit donc plutôt d'une forme de néocentralisme : « ce retour de l'État s'inscrit dans la suite d'un mouvement enclenché dès 2012, avec le rétablissement, en pleine crise des dettes souveraines, du contrôle de légitimité des dépenses des régions. » (Rivière, 2016). En tout état de cause, le « non » au référendum visant à entériner cette réforme constitutionnelle – probablement plus dirigé contre la personne de Matteo Renzi que contre le projet lui-même – vient stabiliser, pour un temps, la situation administrative des régions italiennes.

Les régions italiennes sont bien à l'origine des « territoires froids » par excellence, au sens que donne à cette expression Frédéric Tesson, c'est-à-dire des émanations de la rationalité de l'État, qui ne s'appuient ni sur l'espace vécu, ni sur les héritages de l'histoire. En effet, selon plusieurs observateurs dont Carlo Salone :

« L'échelle régionale semble caractérisée par des entités politico-territoriales qui apparaissent aujourd'hui plus faible que lors de la décennie précédente. La réticence de l'État central à céder aux Régions d'autres pans de souveraineté après le passage, plein de

contradictions, de la réforme de 2001, trouve dans la phase actuelle un fort soutien dans l'opinion publique, au sein de laquelle s'est diffusée la conviction que la décentralisation administrative et le processus de régionalisation ont ajouté de la rigidité à un système décisionnel public déjà inefficace et ont augmenté les occasions de gaspillage de l'argent public¹¹⁶ » (Salone, 2013, s.p.)

Pourtant certaines ont un nom célèbre jusqu'en dehors des frontières nationales, d'autres sont le réceptacle de représentations sociales particulièrement intenses et bien marquées pour leurs habitants ou pour ceux des régions voisines. Sont-ce les mêmes ? Et pourquoi ?

3. Construire l'image de la région en Émilie-Romagne et dans le Latium

Ce travail porte sur deux régions très différentes mais qui partagent plusieurs caractéristiques clés dès lors que l'on s'intéresse à la production de récit territorial. A première vue, il faut dissocier ici les deux angles d'approche que cette thèse cherche à articuler : l'image de la Région en tant qu'échelon politico-administratif (souvent associée à celle de son ou ses gouvernements) et l'image de la région – sans majuscule – en tant que territoire. Un des devoirs de l'institution régionale est de maintenir la cohésion territoriale et cette mission pose des problèmes particulièrement aigus dans le Latium comme en Émilie-Romagne. Dans le cas du Latium, la renommée de la région est faible, y compris au sein de la population italienne, et plus encore vis-à-vis de l'étranger pour qui le mot « Lazio » renvoie d'abord et avant tout à une équipe de football. La relative faiblesse de cette image est en partie due à la place considérable prise par Rome, ville dominante du point de vue, des ressources patrimoniales, de la démographie et de son rôle politique, et qui joue le rôle de « trou noir »¹¹⁷ pour le reste du territoire régional. Pour l'Émilie-Romagne, la difficulté est plutôt de présenter une façade homogène qui puisse à la fois regrouper les deux entités culturelles qui constituent son nom, mais également l'ensemble du réseau de villes grandes et moyennes qui structurent son organisation territoriale. Ces deux régions s'opposent également dans les mesures traditionnelles de la capacité politique et de l'efficacité administrative. Les travaux de référence menés par Putnam entre les années 1980 et 2000 plaçaient ainsi l'Émilie-Romagne était en tête du classement du « rendement institutionnel »¹¹⁸, élément important de la

¹¹⁶ « la scala regionale appare caratterizzata da entità politico-territoriali che appaiono oggi senz'altro più deboli rispetto al decennio precedente. La riluttanza dello Stato centrale a cedere alle Regioni ulteriore sovranità dopo il passaggio, non privo di contraddizioni, della riforma del 2001, trova nell'attuale fase un forte sostegno in un'opinione pubblica in cui si è diffusa la convinzione che il decentramento amministrativo e il processo di regionalizzazione hanno aggiunto gradi di rigidità a un sistema decisionale pubblico già inefficiente, e aumentato le occasioni di spreco di danaro pubblico ».

¹¹⁷ Entretien du 01.03.2016 avec Antonio Cozzolino, maire de Civitavecchia.

¹¹⁸ Les travaux de Putnam visaient à identifier les conditions à réunir pour « créer des institutions représentatives fortes, attentives et efficaces » (p.6), dans cette optique, il a construit un « indice de

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

construction et de la diffusion du « modèle émilien » (Putnam, 1993). Le Latium était alors présenté comme une région au degré de performance institutionnelle bien inférieur à son niveau de développement économique. Qu'en est-il aujourd'hui et quels sont les éléments susceptibles de porter l'image contemporaine des territoires régionaux ?

Province	Pop. Provinciale	Pop. Chef-lieu	Villes secondaires
Bologna	1 011 291	389 261	Imola (69 936 habs)
Parma	450 256	195 687	
Modena	701 896	185 273	Carpi (71 148 habs), Sassuolo (40 826 habs)
Reggio Emilia	532 575	171 944	
Ravenna	391 345	159 115	Faenza (58 797 habs)
Rimini	337 325	149 403	
Ferrare	346 975	132 278	
Forli-Cesena	394 185	117 863 (Forlì) + 96 760 (Cesena)	
Piacenza	286 781	103 082	
EMILIE-ROMAGNE	4 452 629		

données ISTAT 01.01.2018

Tableau 6. Répartition de la population dans les provinces d'Émilie-Romagne en 2018

Province	Pop. Provinciale	Pop. Chef-lieu	Villes secondaires
Rome	4 355 725	2 872 175	Guidonia (89 288 habs), Fiumicino (79 630 habs), Pomezia (63 641 habs)
Latina	575 577	126 470	Aprilia (74 190 habs)
Viterbe	318 205	67 798	
Rieti	156 554	47 436	
Frosinone	490 632	46 063	
LATIUM	5 896 693		

données ISTAT 01.01.2018

Tableau 7. Répartition de la population dans les provinces du Latium en 2018

rendement institutionnel » à partir de la combinaison de douze indicateurs quantitatifs liés à la mise en œuvre des politiques régionales.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

3.1. Attachement territorial pluriscale et confiance dans les institutions en Italie

Comme mentionné précédemment, les travaux qui s'inscrivent dans le courant néorégionaliste placent au premier plan la question de la performance économique et de l'attractivité des territoires étudiés. Il existe cependant d'autres indicateurs pour juger de la plus ou moins grande réussite du processus de territorialisation d'une maille administrative. Ils sont parfois explorés dans les travaux sur la capacité politique institutionnelle et concernent la manière dont cette dernière est perçue par les citoyens. Certains auteurs considèrent en effet que le degré d'institutionnalisation d'un territoire politique est susceptible de décroître lorsque la défiance de la population à son égard est forte et prolongée. Cela rejoint l'hypothèse d'une cinquième étape dans le processus de territorialisation pouvant conduire à une désinstitutionnalisation (Raagmaa, 2002) comme présenté dans le chapitre 1, c'est-à-dire à un affaiblissement considérable de la maille régionale concernée.

En utilisant les notions qui sont au centre de cette thèse, on peut reformuler cette hypothèse de la manière suivante : l'objectif du récit territorial est d'autant plus tourné vers le renforcement de la légitimité de la maille que le niveau de confiance de la population serait faible. Un niveau de confiance des habitants élevé permettant de diriger les efforts vers d'autres enjeux de la narration territoriale, notamment le renforcement de la notoriété et de l'attractivité pour des destinataires externes au territoire régional. Bien que fortement présente dans le projet initial de thèse, la question des habitants (voire des usagers) du territoire et de leurs représentations n'a finalement pas été traitée, pour des raisons de temps et d'accès aux données. Il reste néanmoins possible de prendre en compte de manière indirecte plusieurs dimensions de la relation entre habitants et région. Il s'agit notamment de données sur l'attachement subjectif des habitants à leur territoire, de la confiance en leurs institutions régionales (comparée aux autres niveaux de gouvernement), de l'optimisme ou du pessimisme quant à l'avenir de leur région et enfin de l'appréciation de la qualité de vie dans la région. S'il existe un lien évident entre ces différentes dimensions, elles ne doivent toutefois pas être confondues : la qualité de vie perçue n'est pas forcément corrélée dans l'esprit des habitants à la compétence de leurs élites politiques. Dans les quatre cas, la source de données principale provient de sondages d'opinion et ces derniers doivent être appréhendés avec précaution, surtout lorsqu'ils touchent à des questions aussi politiques. Dans de nombreux cas, ces études sont contradictoires et les résultats dépendent de la structure productrice des données ou de l'échantillon considéré. Trois sources principales de données seront privilégiées pour les paragraphes suivants : les Eurobaromètres¹¹⁹, les

¹¹⁹ Ensemble d'études menées de manière régulière ou occasionnelle au sein du secteur « Analyse de l'opinion publique » de la Commission Européenne.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

rapports annuels du CENSIS¹²⁰ et les rapports annuels « Les Italiens et l'État » de Demos&Pi¹²¹. Ce qui est proposé ici reste un état des lieux de la relation habitants/région et en aucun cas une tentative d'explication sociologique ou anthropologique, qui dépasserait l'objet de cette thèse.

3.1.1. Les échelles de l'attachement territorial

La Commission Européenne, à travers le service des Eurobaromètres, fournit de manière récurrente un aperçu de l'état de l'opinion des Européens sur ces questions. A plusieurs reprises entre 1990 et 2006, ces enquêtes se sont attachées à évaluer l'intensité du sentiment d'appartenance vis-à-vis des différents échelons d'organisation politico-administrative européenne. Par la suite, la formulation de la question change radicalement, notamment à cause de l'échauffement des régionalismes militants dans différents États européens et l'attention se porte plus sur la question de la confiance en les institutions. En Italie, la commune et la nation dominant, mais ces sondages permettent de dégager une organisation géographique fortement différenciée (Figure 22). En 1990, les Italiens du nord sont plus attachés à l'échelon national qu'aux autres échelons, y compris la commune, qui domine pourtant comme territoire de référence dans le centre et dans le sud du pays. L'échelon régional se maintient globalement mais on constate que l'attachement territorial envers la région est plus fort au nord et au sud du pays que dans l'Italie centrale, dont font partie les deux régions d'étude de cette thèse.

¹²⁰ Centre d'études en investissement social, institut fondé par le sociologue Giuseppe De Rita et principal destinataire des commandes d'étude d'opinion par les administrations italiennes, centrales comme décentralisées.

¹²¹ Institut de recherche, lié à l'Université des Marches, fondé et présidé par le sociologue et politologue Ilvo Diamanti.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Le sentiment d'appartenance territoriale en Italie (1990, 2001, 2006)					
	Echelle d'identification principale	Italie	Zone géographique		
			Nord	Centre	Sud
1990	Commune	36,0	26,8	46,0	43,6
	Région	13,3	15,9	8,5	12,4
	Italie	36,0	43,6	36,1	24,5
	Europe / Monde	13,7	12,2	8,9	19,0
	NSP	1,0	1,5	0,5	0,5
2001	Commune	30,3	29,2	26,9	33,7
	Région	11,0	11,5	6,4	13,2
	Italie	35,5	35,7	40,9	32,2
	Europe / Monde	21,7	22,2	24,7	19,3
	NSP	1,4	1,4	1,2	1,6
2006	Commune	27,6	27,7	21,8	30,6
	Région	13,0	13,3	7,1	15,8
	Italie	35,5	35,1	42,4	32,3
	Europe / Monde	21,8	22,6	26,5	18,2
	NSP	2,1	1,2	2,2	3,1

Figure 22. L'évolution du sentiment d'appartenance en fonction des échelons territoriaux (d'après Biorcio et Vitale, 2011)

A l'échelle du pays, la force du sentiment national se maintient entre 1990 et le milieu des années 2000. La légère baisse de sentiment national dans le Nord, résultant en partie du travail de sape entrepris par les leaders du parti de la Ligue du Nord (de 43,6 % en 1990 à 35,1% en 2006) est contrebalancée par une augmentation de l'attachement à l'Italie pour les répondants du Centre et du Sud du pays. S. Cavazza juge ainsi qu'aucune des manifestations récentes d'une appartenance territoriale envers des territoires infra-étatiques, comme le phénomène de la Ligue du Nord, n'est en mesure de contester l'appartenance nationale : « La revendication d'appartenance territoriale a retrouvé dans les années 1990 un espace autonome qui, en tant qu'élément polémique, viendrait s'opposer à l'État italien sans pour autant montrer, en tout cas jusqu'à aujourd'hui, la moindre aptitude à faire naître un sentiment d'appartenance territoriale largement partagé et véritable alternative au sentiment d'appartenance nationale.» (Cavazza, 2002, p. 126-127). Le poids considérable de la Commune, qui bénéficie en Italie de la plus forte adhésion (Bagnasco et Oberti, 1997 ; Gaspari et Forlenza, 2009) est généralement expliqué par l'histoire communale de l'Italie médiévale. L'échelon communal se maintient en tout cas largement au-dessus de l'échelon régional, ce qui en fait un territoire de référence beaucoup plus évident pour la majorité de la population italienne et un concurrent particulièrement puissant pour la région dans la course à l'affirmation des territoires politiques. Cette observation a rendu nécessaire la prise en compte dans la thèse des récits produits à l'échelle locale, avec pour terrains d'étude dans le

cadre du Latium les communes de Civitavecchia (proche de Rome mais dans une situation régulièrement conflictuelle) et de Formia (située à l'extrémité sud du territoire régional) et de manière symétrique dans le cas de l'Émilie-Romagne les communes de Imola et de Piacenza (Figure 2 et Figure 3).

3.1.2. La confiance de la population envers les institutions

La question de la confiance en les institutions territoriale de la part de leurs administrés est un bon indicateur de la capacité politique des différents niveaux de collectivités locales. Ces données peuvent être interprétées en termes d'image mais il s'agit alors plutôt de l'image de la classe politique dirigeante à chaque niveau plutôt que celle de l'institution à proprement parler. La situation n'est toutefois pas uniforme ni homogène dans le temps et les sondages d'opinion témoignent de cette variabilité de la confiance accordée par les citoyens à leurs institutions. À titre d'exemple, les rapports annuels rédigés par les chercheurs du département de sociologie politique de l'université des Marches rendent compte de cette nature variable des relations entre les Italiens et leur structure politico-institutionnelles. Ces rapports, intitulés « *Gli Italiani e lo Stato* » (Les Italiens et l'État) illustrent bien le contexte de défiance généralisé envers les institutions politiques italiennes, même si la tendance semble s'infléchir en 2015. L'adhésion des individus interrogés varie fortement et marque certains épisodes de crises politiques nationales (ou européennes), ce qui semble corroborer l'hypothèse d'une forte corrélation entre la confiance en l'institution et celle en les dirigeants politique qui l'administrent.

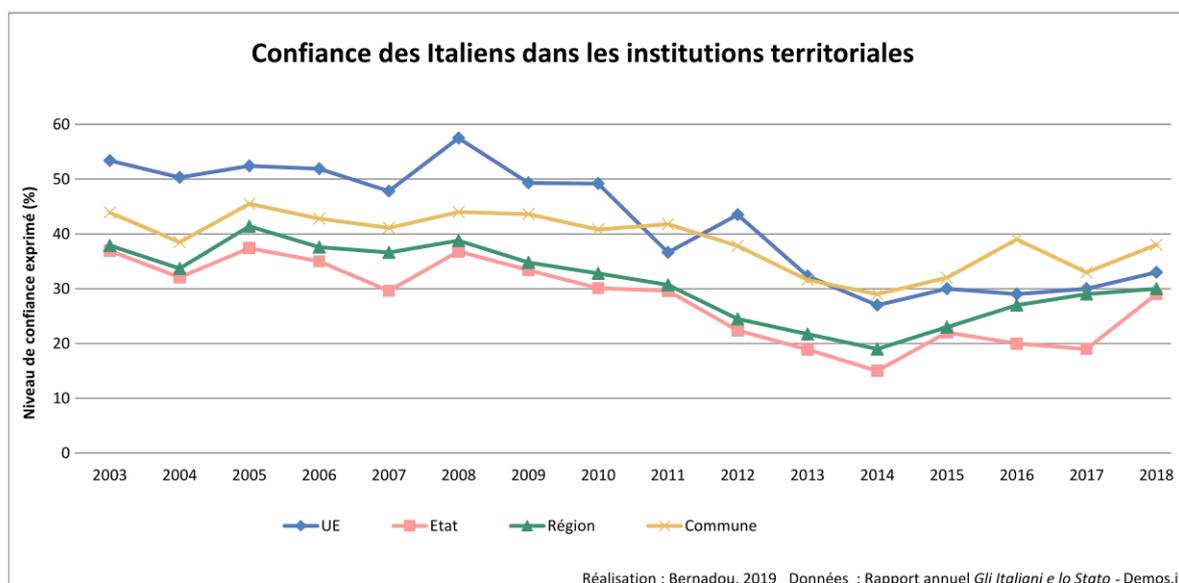


Figure 23. La chute de la confiance des italiens vers les cadres institutionnels : des territoires politiques en crise ?

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Si au début des années 2000, l'Union Européenne jouit d'une meilleure image auprès de la population que le reste des échelons territoriaux italiens, il faut noter une véritable chute du sentiment européen à partir de 2010 dans le contexte de la crise économique globale, de celle des dettes souveraines, de l'imposition des restrictions budgétaires par l'Union Européenne puis du gouvernement technique de Mario Monti. Les profils de l'État et de l'institution régionale suivent cependant une trajectoire comparable. Le niveau de confiance accordé par les Italiens à ces deux échelons est même toujours inférieur à celui déclaré envers l'Europe ou l'échelon communal. La période 2008-2014 est marquée par un effondrement de la confiance des citoyens mais cette tendance s'inverse à partir de 2014, c'est-à-dire au début de la période de terrain, et il faudra essayer de déterminer si cela est uniquement dû à un phénomène plus large (la conjoncture nationale ou internationale) ou bien si cela correspond à une mobilisation plus forte des acteurs régionaux. La confiance dans les représentants de l'échelon communal reste quant à elle légèrement supérieure aux autres niveaux. Face à cette prédominance traditionnelle et une nouvelle fois confirmée de la maille communale, quelle place peuvent trouver les autres collectivités territoriales comme les Régions ou les toutes récentes Métropoles ? Sont-elles condamnées à rester dans l'ombre ou bien le paysage institutionnel italien est-il susceptible d'être remodelé en profondeur au profit de ces dernières ? Si on en reste à la question de la capacité politique territoriale, le rapport annuel du CENSIS de 2001 laisse cette seconde option possible puisque 38% des Italiens y déclaraient vouloir accorder plus de pouvoir aux régions et 27% aux communes (CENSIS, 2001, p91).

Les années 2010 sont le creuset d'un détachement de la population et d'une crise de confiance vis-à-vis des institutions régionales. : il se crée un « fossé impossible à combler » (Vassallo, 2013) entre les citoyens régionaux et leur administration. Cette crise, qui touche toutes les collectivités locales mais de manière plus virulente les régions, repose sur une série de facteurs parfois surinvestis par l'opinion publique et les médias : les coûts de la politique, la défaillance du système sanitaire, les nombreux exemples de mauvaise gestion, les déficits budgétaires vertigineux (Marcantoni et Baldi, 2013). Les deux terrains d'études sont confrontés de manière différenciée à cette question. La Région Latium est le théâtre de scandales à répétition, qui touchent jusqu'aux plus hauts dirigeants. Deux des trois derniers présidents de la Région ont dû démissionner avant la fin de leur mandat pour pour des scandales de mœurs (Piero Marazzo en 2009) ou des enquêtes judiciaires suite à la révélation de malversations (Renata Polverini en 2013). Le premier président élu, Francesco Storace, a quant à lui été condamné à un an et six mois de prison pour fraude électorale en 2005 et en septembre 2017 le tribunal pénal de Rome avait lancé une enquête contre pas moins de seize membres du Conseil Régional de la législature précédente pour fraudes diverses et

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

malversations financières¹²². De l'autre côté, l'Émilie-Romagne a longtemps incarné un parangon de vertu avec une classe politique fiable, bien formée et à la compétence reconnue hors de ses frontières. Nombreux sont les acteurs rencontrés lors des entretiens de terrain à avoir souligné la fréquence avec laquelle les élites politiques régionales étaient appelées à des postes à responsabilités à l'échelle nationale (lorsque la gauche était au pouvoir en tout cas). La situation s'est cependant dégradée récemment et la crise de confiance généralisée à l'échelle nationale n'a pas épargné l'Émilie-Romagne, bien au contraire. Le troisième mandat du président Errani a été interrompu par un scandale de marché truqué et de falsification de documents, le cas Terremerse – une coopérative agroalimentaire dirigée par son propre frère. Si en dernière instance les poursuites judiciaires ont été levées, ce scandale a eu un impact considérable sur l'image de la classe dirigeante régionale et a conduit à une abstention record lors des élections régionales suivantes. La continuité politique et le poids du parti hégémonique (en l'occurrence le Parti Démocratique) ont été pointés du doigt par certains acteurs comme des causes du déclin relatif de la compétence des dirigeants et de l'érosion de la confiance que les citoyens leur portent.

« Il y a eu une succession de scandales dans les dernières années : le maire de Bologne d'abord, qui a eu des problèmes judiciaires qui ont causé la mise sous tutelle de l'administration communale, puis Errani et le cas Terremerse, puis tous les Conseillers... avec tout ça il était possible de tenter un renouvellement plus sain, mais à l'inverse lors de la candidature du président suivant, ils [le Parti Démocrate] ne se sont pas préoccupés de présenter quelqu'un d'extérieur, de neuf et de probe. Le nouveau Président est un apparatchik... Pour les citoyens il reste un de ceux qui ont eu des problèmes avec les remboursements de leurs frais électoraux. Le signe d'un renouvellement n'a pas été donné alors que l'électorat en avait grandement besoin. Il y a une classe politique émilienne transversale, qui gouverne et n'a pas la volonté de renouvellement¹²³. » (Entretien avec une fonctionnaire de la région Émilie-Romagne, 2015)

3.1.3. Evaluation de la santé économique régionale et appréciation de la qualité de vie par les habitants

Les sondages d'opinion permettent également une première approche des représentations des habitants à propos de certaines des caractéristiques de leur région. L'évaluation de la qualité de vie et de celle de la santé économique régionale constituent des éléments essentiels de l'image perçue de la région et sont donc au moins en partie liées à l'activité de construction

¹²²https://roma.repubblica.it/cronaca/2017/09/28/news/roma_inchiesta_spese_a_giudizio_16_ex_consigliari_del_pd_del_lazio-176756690/

¹²³ « C'è stato una successione di affari negli ultimi anni : il sindaco di Bologna prima di Errani che ha avuto dei problemi giudiziari per cui il comune è stato commissariato, poi Errani e il caso Terremerso, tutti consiglieri... in tutto questa cosa, era possibile tentare un rinnovo pulito, invece loro nella candidatura del presidente non si sono minimamente preoccupato di presentare qualcuno che fosse esterno, nuovo e pulito rispetto a questo. Lo stesso presidente della Regione è un uomo d'apparato... Per il cittadino quello era comunque uno che era nella lista di quelli che avevano avuto dei problemi per rimborsi elettorali. Il segno di rinnovamento non è stato dato e l'elettorato ne aveva bisogno. C'è una classe politica emiliana trasversale, che governa, non ha volontà di rinnovamento. »

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

territoriale. Les données recueillies à l'occasion des Eurobaromètres Flash 356, 427 et 472, réalisés à trois ans d'intervalle l'un de l'autre, présentent un panorama de l'avis des citoyens italiens sur l'état de leur région. Les résultats de ces enquêtes montrent une augmentation globale assez franche de la qualité de vie perçue par les Italiens entre 2012, moment où les conséquences de la crise économique étaient ressenties de manière particulièrement forte, et 2018 (Figure 24). Une fois encore, la fracture nord-sud, maintes fois évoquées dans ce chapitre, ressort de manière très marquée dans les réponses des sondés. Les régions du Sud sont toutes situées dans le bas du classement et la Sicile, la Campanie et la Calabre comptent même une majorité d'habitants qui déclarent avoir des conditions de vies mauvaises. Il est également à noter que le Latium se retrouve au même niveau de satisfaction que les régions les plus pauvres du pays, alors que du point de vue des indicateurs statistiques plus objectifs la région est bien loin de faire partie du Mezzogiorno. Au contraire, l'Émilie-Romagne est la 4^e région d'Italie où les habitants sont le plus satisfaits de leur qualité de vie (et même la première des « grandes » région ordinaires puisque les trois premières du classement sont des régions à statut particulier et de petite taille. Elle est la région qui a la variation positive la plus marquée entre 2012 et 2015, signe d'une reprise post-crise plus rapide qu'ailleurs dans le pays. Ces données sont fortement liées à la question de l'attractivité des régions décrites plus haut (Figure 18a) et où l'Émilie-Romagne figure en tête des destinations pour les migrations interrégionales. Cela tend à montrer que l'image perçue par les habitants d'un territoire se diffuse rapidement auprès de ceux des autres régions et influence parmi d'autres facteurs les choix de changement de domicile. En 2018, malgré une légère croissance du taux de satisfaits (+2%), l'Émilie-Romagne a été dépassée par les Marches, la Lombardie et la Vénétie. Il s'agit essentiellement de la répercussion d'une tendance nationale puisque si on excepte la Campanie et la province autonome de Bolzano, toutes les régions ont un taux de satisfaction en termes de qualité de vie bien supérieur aux valeurs mesurées en 2015.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Réponse à la question : "Comment jugez-vous la qualité de vie dans votre région ?"					
Région	Total "bonne" 2018 (%)	Variation 2015 - 2018 (%)	Total "bonne" 2015 (%)	Variation 2015 - 2012 (%)	Total "bonne" 2012 (%)
Prov. Auton. Trente	98	2	96	1	95
Prov. Auton. Bolzane	96	-3	99	2	97
Frioul-Vénétie Julienne	93	8	85	2	83
Vallée d'Aoste	92	8	84	-1	85
Marches	91	11	80	1	79
Lombardie	90	10	80	10	70
Vénétie	90	6	84	11	73
Emilie-Romagne	89	2	87	13	74
Toscane	88	9	79	5	74
Ombrie	84	9	75	4	71
Piémont	79	8	71	5	66
Ligurie	78	13	65	5	60
Abruzzes	78	10	68	9	59
Sardaigne	69	16	53	11	42
Pouilles	66	9	57	3	54
Molise	61	6	55	3	52
Basilicate	55	2	53	4	49
Latium	55	6	49	3	46
Sicile	48	13	35	4	31
Calabre	45	10	35	2	33
Campanie	41	0	41	14	27
Moyenne Italienne	76	7	68	5	63

Sources : données Eurobaromètres 356, 427 et 478

Figure 24. La perception de la qualité de vie par la population des régions italiennes (2012-2018)

L'étude de la perception de la situation économique actuelle de la région d'appartenance donne des résultats similaires (Figure 25), voire même encore plus avantageux pour l'Émilie-Romagne, qui se retrouve en 2018 au premier rang des régions italiennes (si on fait abstraction des deux riches provinces autonomes à statut particulier de Trente et Bolzane). Le Latium, malgré des performances économiques indéniables, conserve une image assez mauvaise auprès de sa population. La très bonne position de la région Émilie-Romagne semble le signe d'une reprise précoce post-crise mais aussi peut-être, et c'est ce que cette thèse cherche à déceler, d'une bonne communication de la part des autorités régionales qui maintiennent chez les habitants un haut niveau de satisfaction.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Réponse à la question : "Comment jugez-vous la situation économique actuelle dans votre région ?"					
Région	Total "bonne" 2018 (%)	Variation 2015 - 2018 (%)	Total "bonne" 2015 (%)	Variation 2015 - 2012 (%)	Total "bonne" 2012 (%)
Prov. Auton. Bolzane	96	4	92	4	88
Prov. Auton. Trente	92	6	86	3	83
Emilie-Romagne	84	13	71	19	52
Frioul-Vénétie Julienne	81	18	63	10	53
Lombardie	80	18	62	14	48
Vénétie	80	20	60	16	44
Vallée d'Aoste	73	5	68	-1	69
Toscane	67	10	57	20	37
Marches	63	17	46	7	39
Piémont	54	9	45	15	30
Ombrie	48	11	37	10	27
Abruzzes	42	7	35	11	24
Ligurie	38	4	34	9	25
Latium	36	10	26	2	24
Pouilles	34	7	27	9	18
Basilicate	25	4	21	6	15
Molise	21	4	17	-3	20
Campanie	19	4	15	5	10
Sardaigne	19	5	14	6	8
Sicile	18	9	9	-1	10
Calabre	17	5	12	5	7
Moyenne italienne	52	8	43	8	35

Sources : données Eurobaromètres 356, 427 et 478

Figure 25. La perception de la santé économique régionale par les habitants des régions italiennes (2012-2018)

3.2. Latium et Émilie-Romagne, deux régions aux périmètres instables ?

La question de la légitimité historique et de l'ancrage de l'unité du territoire régional dans le temps long constitue un élément souvent relevé par les acteurs politiques ou les professionnels de la communication rencontrés sur le terrain. Le manque de légitimité historique est alors évoqué comme un handicap dans la course à la notoriété, notamment chez les professionnels de la communication (quand il est question d'attractivité touristique) mais également chez les élus, qui regrettent une trop grande hétérogénéité du territoire à administrer. Comme l'a rappelé la partie précédente, les royaumes pré-unitaires ne coïncident globalement pas avec les régions administratives actuelles. Pourtant, en Émilie-Romagne comme dans le Latium la situation des « autres » régions, le Piémont, la Vénétie et la Toscane en général, est souvent décrite comme enviable par les acteurs rencontrés. L'analyse des variations de l'emprise territoriale de ces deux régions constitue donc un angle

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

d'approche nécessaire dans la mesure où une instabilité relative de leurs limites peut facilement être érigée en problème pour la construction d'une identité.

3.2.1. Variations du territoire du Latium

La forme géométrique du territoire de la région Latium porte à interrogation sur les conditions de sa délimitation, notamment la prééminence constituée par la province de Rieti. Une rapide reconstruction historique est alors nécessaire. L'analyse détaillée des variations territoriales de la région Latium (comme des circonscriptions administratives qui la constituent à l'échelle infrarégionale) a fait l'objet d'un travail de recherche de Floriana Galluccio, d'abord dans sa thèse (Galluccio, 1998) puis dans ses travaux de recherche ultérieurs (Galluccio, 2011, 2015 ; Galluccio et Sturani, 2008). En 1923, un décret royal¹²⁴ signé de Benito Mussolini, institue le rattachement de 58 communes (dont Rieti, futur chef-lieu) de la province de Pérouse à celle de Rome. En 1927, ces communes furent rattachées par un nouveau décret¹²⁵ à celles qui composaient l'arrondissement de Cittaducale (appartenant anciennement à la province de l'Aquila, dans l'actuelle région des Abruzzes) pour former une nouvelle entité provinciale : la province de Rieti, dans l'objectif affiché de rendre une unité politique à la région antique de la Sabine. La devise de la nouvelle province « *Tota Sabina Civitas* » (toute la Sabine est une seule ville) en témoigne. Les communes qui la constituent aujourd'hui la province de Rieti étaient originellement comprise sur le plan administratif dans les « régions » (alors compartiments statistiques) de l'Ombrie et des Abruzzes et n'ont été que tardivement agrégée au reste du Latium.

Le scénario se répète pour l'institution de la province de Frosinone, à l'Est de Rome. Le décret royal qui a signé la naissance de la province de Rieti est une réforme territoriale avant la lettre, d'ampleur conséquente, qui voit la création en Italie de 17 provinces. Ce ne sont pas moins de 57 communes de la province de Terra di Lavoro qui sont retirées à la Campanie, anciennement comprises dans le Royaume des Deux-Siciles, pour constituer cette nouvelle province du Latium. Un même mouvement préside à la constitution de la province de Latina, au sud de la région, à la différence près que Latina (anciennement Littoria) est une ville de fondation fasciste, créé ex-nihilo dans les anciens marais de la plaine pontine, dont la bonification fait la fierté du régime fasciste. Après une absorption temporaire dans le cadre, très élastique à l'époque fasciste, de la province de Rome (en 1927), le décret du 4 octobre 1934 confirme la réunion de 33 communes à ce nouveau compartiment qu'est la province de Littoria, qui sera renommée Latina à la Libération en 1944.

¹²⁴ Décret Royal du 4 mars 1923, n. 545

¹²⁵ Décret Royal du 2 janvier 1927, n. 1

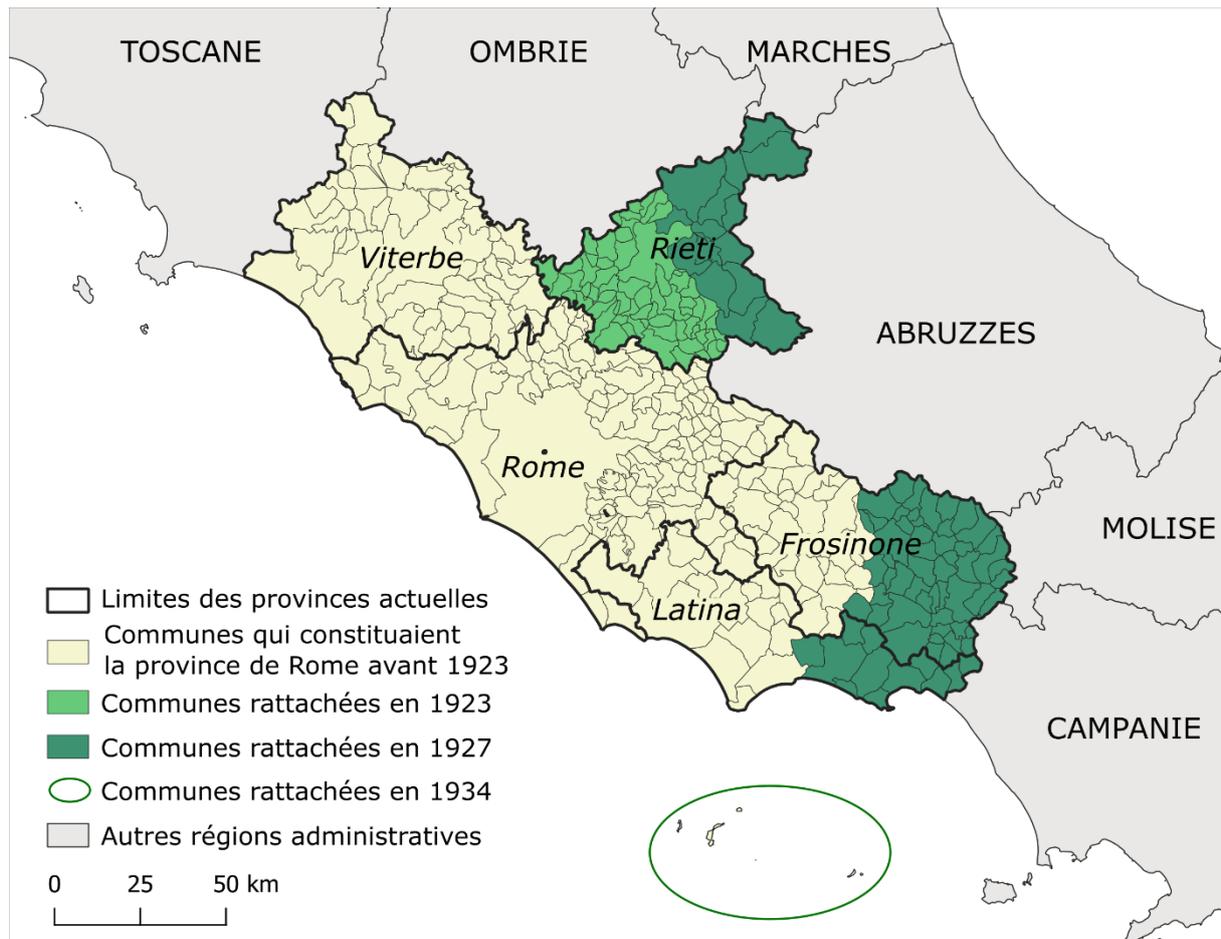


Figure 26. Les différentes phases de l'extension territoriale du Latium à l'époque fasciste

La région a donc été agrandie (augmentation de plus de 30% de la superficie du territoire régional) de toute part sur volonté expresse de Benito Mussolini, ce qui constitue d'ailleurs un point commun avec l'Émilie-Romagne. L'intention était de conférer à la capitale un arrière-pays plus large, à la mesure de l'importance de Rome dans la symbolique fasciste. La relation à une idéologie impériale est également évidente dans l'idée de conférer une unité administrative à des territoires ayant existé à l'époque antique, comme la Sabine (Carraciolo, 1991, p.15). Il en ressort notamment que cet agrandissement réalisé entre 1922 et 1934 n'a pas permis une forme de rééquilibrage de la région Latium ni sur le plan économique, ni le plan culturel (cf 3.3.2).

3.2.2. Variations du territoire de l'Émilie-Romagne

L'Émilie-Romagne est souvent décrite dans les volumes encyclopédiques comme un triangle constitué par trois limites « naturelles » : les Apennins au sud, le fleuve Pô au nord et l'Adriatique à l'est (Finzi, 1997 ; Marchi, 2016). Plusieurs textes du corpus documentaire analysé dans cette thèse reprennent cet argumentaire et insistent sur la prétendue naturalité du découpage régional qui lui conférerait un caractère d'évidence. Pourtant les limites de la région ont été là aussi remaniées à deux reprises au moins, bien que de manière marginale.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Et ces différentes variations constituent aux yeux des acteurs rencontrés lors des entretiens plus que de simples anecdotes. Ainsi, lorsque je les interrogeais sur l'homogénéité du territoire régional et la permanence de ses limites administratives, plusieurs responsables régionaux ont fait référence à un moment particulier de l'histoire de la région et de l'Italie : l'intervention du régime fasciste pour agrandir la province de Forli-Cesena, à l'Est de la région.

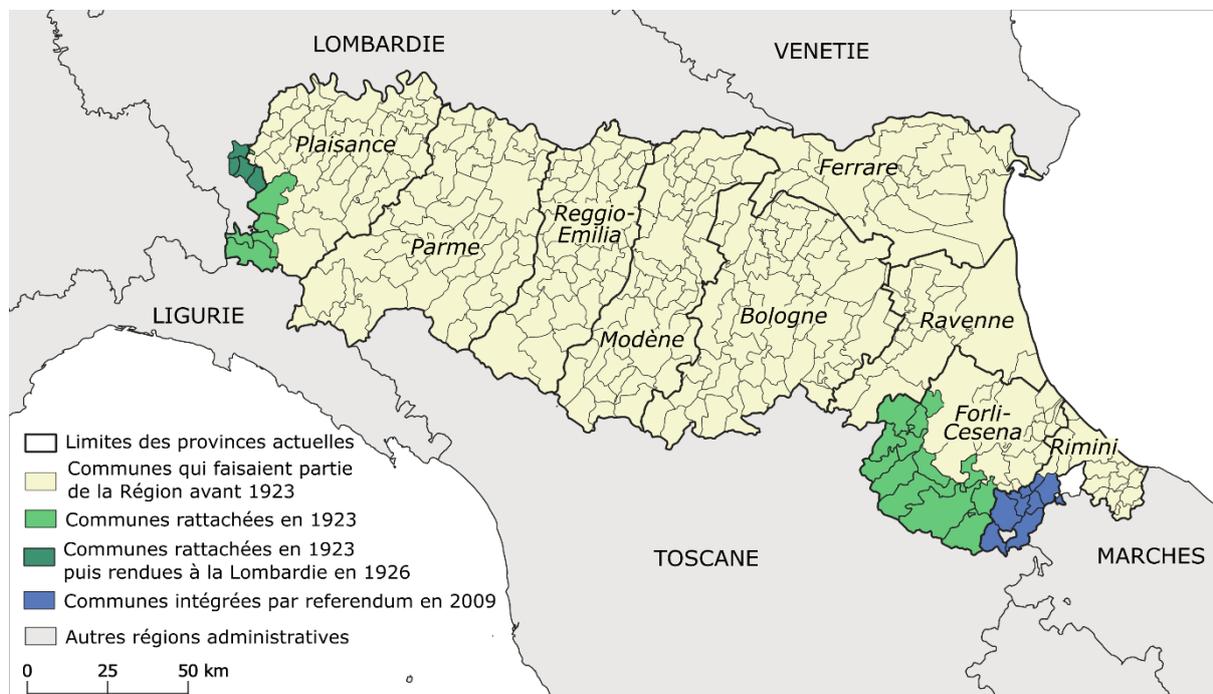


Figure 27. Les différentes phases d'extension territoriale de la Région Émilie-Romagne

Comme dans le cas du Latium, c'est par l'intermédiaire d'un décret¹²⁶ signé de la main de Benito Mussolini en 1923 qu'une partie de ce qui est appelé localement la « Romagne toscane » est détachée de la province de Florence pour être rattachée à celle de Forli-Cesena, dont est originaire le Duce. Nous sommes alors quelques semaines après la marche sur Rome et l'accession de Mussolini aux fonctions de président du Conseil des ministres avec les pleins pouvoirs en matière économique et administrative. Le Duce décale ainsi la limite de la province de Forli-Cesena vers le Sud afin d'y faire entrer un lieu qui compte sur le plan de l'imaginaire : l'origine du fleuve emblématique de la capitale, le Tibre, qui prend sa source sur pentes du mont Fumaiolo, dans la chaîne des Apennins. Cette décision est hautement symbolique puisque suivant l'idéologie fasciste qui reprend une grande partie de la mystique de la Rome antique, le Tibre est l'élément nourricier de la « Ville Eternelle ». Le fait de rendre possible, même de manière aussi grossière, le parallèle entre les origines du fleuve et celles du Duce constitue un élément de propagande important. Aujourd'hui encore, le monument construit par Mussolini pour signaler le lieu de la source du Tibre témoigne de l'intérêt du

¹²⁶ Décret royal du 4 mars 1923, n. 544

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

régime fasciste pour les symboles géographiques. Le début de l'époque fasciste est aussi le moment d'une double modification de la province de Piacenza, la plus à l'Ouest de la région, avec le passage de dix communes de la province Lombarde de Pavie vers l'Émilie¹²⁷, et en sens inverse la cession des communes de Romagnese, Ruino, Valverde et Zavattarello à la Lombardie en 1926¹²⁸.

Au-delà de ces modifications, mineures en termes de superficie mais majeures en termes symboliques, la Région Émilie-Romagne a la particularité d'avoir subi une variation territoriale récente d'une certaine ampleur. Il s'agit du transfert récent de sept communes¹²⁹ de la Région des Marches à la Région Émilie-Romagne, à la suite de référendums. La forte mobilisation lors de ces référendums locaux, qui se sont tenus les 17 et 18 décembre 2006, à propos du désir de rattachement à la région Émilie-Romagne, au détriment de la région des Marches, semble témoigner du fait que l'inscription dans un cadre politico-administratif fait sens pour les populations concernées. Les habitants se sont montrés à 56,13% favorables au changement de région, décision entérinée par la loi 117 du 3 août 2009, qui crée un précédent qui pourra faire jurisprudence et amener à des modifications plus récurrentes du tracé des régions administratives. L'exemple a d'ailleurs déjà été suivi par la commune de Sappada, passée de la Vénétie au Frioul-Vénétie-Julienne en 2017. Ces déplacements de communes font réagir les spécialistes du droit administratif, comme Alessandro Sterpa et Luciano Vandelli, juristes et experts auprès des collectivités du Latium et de l'Émilie-Romagne :

« L'identité des régions... c'est complexe, elles ont été construites sur la base des circonscriptions statistiques. Par la suite il n'y a pas eu de grandes variations territoriales sauf dans deux cas : le Molise qui s'est séparé des Abruzzes en faisant une région de 300 000 habitants et le déplacement de communes (surtout entre Marches et Émilie-Romagne, pour des motivations politiques et entre Lombardie/Veneto et les régions à statut spécial pour les avantages fiscaux). Ça n'a rien à voir avec l'identité, c'est une question financière. » (A. Sterpa, entretien du 12.05.2014)

Le cas du transfert des communes de la haute-vallée de la Marecchia pose des questions intéressantes du point de vue de la géographie politique : s'agit-il de la démonstration que la rationalité de l'accès au service commence à prévaloir sur les logiques de campanilisme ou bien le signe d'une bien plus forte attractivité de l'Émilie-Romagne par rapport à la région voisine des Marches ? Comme le signale Alessandro Sterpa, les années 2000 et le début des années 2010 voient se multiplier les demandes de transfert de commune d'une région à l'autre puisque la procédure a été facilitée par la réforme constitutionnelle de 2001. Dans la plupart des cas il s'agit effectivement de demandes liées à l'acquisition des privilèges fiscaux des régions à statut spécial, ces demandes sont alors systématiquement rejetées (Filippini,

¹²⁷ Décret royal du 8 juillet 1923, n. 1726

¹²⁸ Décret royal du 23 décembre 1926, 2246

¹²⁹ Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria et Talamello

2009). En revanche, l'agrégation des communes dont il est question à la Région Émilie-Romagne est décrite par les élites politiques et la presse locales comme guidée par une « nécessité identitaire » selon les mots de la Vice-présidente de la Région Émilie-Romagne (entretien du 27.01.2014). Le sujet se transfère dans les mêmes termes dans le débat parlementaire puisque la loi qui entérine finalement ce transfert de communes évoque une justification « en considération de leur localisation spatiale particulière et des liens historiques, économiques et culturels entretenus avec les communes limitrophes¹³⁰ ». Ce transfert de communes a également eu des répercussions sur les relations entre acteurs institutionnels puisque les représentants politiques de la petite région des Marches ont fait leur possible pour empêcher l'opération de modification du tracé en portant un recours devant la Cour Constitutionnelle le 13 octobre 2009, soit deux mois après que le transfert de communes a été entériné par l'État.

Dans le cas du Latium, le territoire régional a beaucoup varié, avec un agrandissement de près d'un tiers de sa surface dans les années 1920-30, mais il s'est ensuite stabilisé et n'a subi aucune modification depuis la naissance institutionnelle des Régions en 1970. Au contraire, l'Émilie-Romagne a connu des modifications plus marginales (une augmentation de 6,3% de la superficie de son territoire pendant l'époque fasciste) mais constitue le premier cas de modification contemporaine du tracé des limites régionales (en 2009). Durant tout le XXe siècle ce sont surtout le nombre et le découpage territorial de l'échelon provincial qui ont varié (Tanter-Toubon, 2003), les régions ayant été le plus souvent préservées de ces modifications. Les « régions historiques » telles qu'elles avaient été qualifiées par les participants aux débats de l'Assemblée Constituante en 1947 ont été pérennisées et bénéficient aujourd'hui, après au moins un demi-siècle d'existence, d'un ancrage historique indéniable.

3.3. Rome et le Latium : macrocéphalie et « région résiduelle »

« Le Latium est la région la plus inconnue d'Italie : on croit que le Latium c'est Rome, et tout le monde connaît Rome, mais le Latium ce n'est pas Rome, agrandi comme il l'a été, il s'est arrogé une partie des Abruzzes, une partie de la Campanie et s'il n'a rien pris à la Toscane c'est sans doute parce que de côté-là se trouve la partie la plus pauvre : la haute-Maremma¹³¹ » (Brandi, 1996, p. 199)

Ainsi débute le texte dédié par le célèbre historien de l'art Cesare Brandi au patrimoine culturel du Latium. La question des élargissements du territoire régional évoqués dans la

¹³⁰ *“in considerazione della loro particolare collocazione territoriale e dei peculiari legami storici, economici e culturali con i comuni limitrofi”* (loi n°117 de 2009)

¹³¹ *« Il Lazio è la Regione più ignota d'Italia : si crede che il Lazio sia Roma e tutti conoscono Roma, ma il Lazio non è Roma, così ingrandito come s'è, usurpa una parte all'Abruzzo, una parte alla Campania e se non ha preso qualcosa alla Toscana è forse perché da quel lato lì c'è la parte più povera : l'alta Maremma »*

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

partie précédente y est mobilisée pour mettre en lumière à la fois l'hétérogénéité structurelle de ce territoire et pour légitimer une prétention à exister au-delà de l'image de sa seule capitale. Dans un registre similaire, le volume consacré au Latium de la très respectée collection *Histoire des régions de l'Unité à aujourd'hui*, publiée par Einaudi entre 1972 et 2002, s'ouvre sur cette considération longuement développée : le Latium ne serait qu'une région « résiduelle » entouré de régions « historiques », supposées plus fortes et plus légitimes (Caracciolo, 1991). L'auteur souligne le fait que le découpage territorial du Latium ne recouvre pas le territoire des États pontificaux en 1860 et que Rome constitue le seul élément commun aux différentes entités historiques qui composent la région. Au Sud de Rome se trouvent les terres gagnées sur les marais pontins grâce entre autres à l'aide des Romagnols lors des bonifications fascistes des années 1930, donnant naissance à la province de Latina. Cette arrivée massive de paysans romagnols suffirait à tempérer une éventuelle spécificité *laziale*. La région est donc, selon les savants, composée comme une mosaïque grâce aux résidus - de terre et de population - des autres régions (Caracciolo, 1991, p. 8), ce qui empêcherait une quelconque identification de la part des habitants qui utilisent difficilement le gentilé *laziale* (habitant du Latium). Si le terme de résidu comporte une connotation assez péjorative, il reste utilisé de manière consensuelle, y compris par certains membres de la classe dirigeante régionale.

De fait, la question posée en début ou en fin de chaque entretien conduit sur le terrain du Latium a suscité des réactions d'étonnement chez la quasi-totalité de mes enquêtés : « Moi je ne me sens pas *laziale*... *laziale* c'est un terme péjoratif » (entretien du 30.05.2014 avec Enrico Zervini, fondateur de l'association *Romani turisti a Roma*). Le caractère dépréciatif de l'appellation *laziale* s'inscrit en opposition à celui de « romain », qui renverrait plus à une image de citadin, par extension à une personne éduquée, alors que le *laziale* serait l'habitant des périphéries éloignées, rurales et donc moins éduqué voire carrément « campagnard ».

3.3.1. Un Latium écrasé une ville-capitale « trou noir »

Rome certes est une ville mondiale par sa renommée, en termes de rayonnement culturel et touristique, mais elle n'est pas considérée comme telle sur le plan économique ou démographique. Si elle est de fait capitale de l'Italie, l'accession à ce statut ne s'est pas fait sans heurts (Djament-Tran, 2006) et de nombreuses élites – intellectuelles et politiques – lui reprochent une forme d'incapacité à assumer son rôle. Certains auteurs vont jusqu'à évoquer une rencontre manquée entre géographie politique et géographie de l'État (Galli della Loggia, 2011). A l'échelle régionale, cependant, la domination de la ville sur le reste de son territoire est incontestable. Sur les 5,9 millions d'habitants de la région Latium, 2,9 millions vivent sur le territoire de la commune de Rome, la plus étendue d'Europe avec 128 500 hectares, douze fois plus grande que Paris, et 4,4 millions dans celui la province/Ville Métropolitaine (soit près des trois quarts de la population régionale). Cette structure macrocéphalique est un fait bien connu en Italie puisque c'est le premier élément de comparaison que mes enquêtés

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

soulignaient, dans le Latium comme en Émilie-Romagne, à l'évocation de la dimension comparative de ma thèse :

« En France vous dites "Paris et le désert français", à Rome c'est effectivement "Rome et le désert du Latium". Le Latium est un exemple de macrocéphalie urbaine, elle est immense et entourée de petites villes secondaires. Je crois que la plus grande a 80 000 habitants, donc ce sont de petites villes. » (entretien en français avec Lucio Vandelli, expert de la commission *Città Metropolitane* à Bologne, le 29.01.2014)

En effet les remaniements territoriaux évoqués plus haut, le rôle croissant que la ville est amenée à jouer à partir de 1871 et le choix du nouveau gouvernement de l'Italie unifiée d'en faire la capitale de l'État italien (Djament-Tran, 2006, 2011) ont provoqué un certain nombre de déséquilibres. La concentration des emplois de l'administration et la politique volontariste de développement économique conduisent à de fortes migrations internes, véritable explosion démographique qui passe en partie par un siphonage de l'arrière-pays. La Figure 28 témoigne de cette hyper concentration de la population régionale à Rome et dans sa banlieue alors que le nord et le sud-est de la région sont très peu densément peuplés. Ainsi, on peut suivre Floriana Galluccio lorsqu'elle décrit le « gigantisme centralisateur » romain :

« Avec le temps, l'entière région deviendra sensiblement conditionnée par la présence de Rome capitale. Ici la ville, plutôt que de fonctionner comme un pôle propulseur – un noyau urbain capable d'orienter vers lui les flux économiques et les espaces fonctionnels, en donnant vie à la dynamique complexe qui crée la région –, forte de son rôle de centre politique, va s'imposer par le poids administratif et le gigantisme centralisateur, provoquant l'accentuation des déséquilibres territoriaux entre les différentes provinces du Latium¹³². » (Galluccio, 1998, p. 66).

Cette analyse peut être mise en parallèle avec les représentations des acteurs. L'exemple du maire de Civitavecchia, commune portuaire située à l'extrémité nord de la province de Rome, à une heure de train de la capitale est en cela éclairant :

« Historiquement les rapports avec Rome sont un peu particuliers, parce que la ville [Civitavecchia] n'est pas assez proche pour service de cité-dortoir comme d'autres, mais en même temps n'est pas assez éloignée pour se constituer sa propre identité précise, s'émanciper par rapport à la capitale. C'est aussi parce que Rome est une sorte de trou noir, à tel point qu'il y a six ou sept mille pendulaires, ici à Civitavecchia, parmi lesquels moi-même quand je n'étais pas encore maire. Je vis à Civitavecchia depuis 1983, j'avais 6 ans. Il y a une partie de la ville qui est attirée par les opportunités qu'offre la capitale,

¹³² « Con il tempo, l'intera area risulterà sensibilmente condizionata dalla presenza di Roma capitale. Qui la città, più che fungere da polo propulsore – un nucleo urbano in grado di orientare intorno a sé flussi economici e spazi funzionali, dando vita alla complessa dinamica che crea la regione –, forte del suo ruolo di centro politico si imporrà per il peso amministrativo ed il gigantismo accentratore, provocando l'accentuarsi degli squilibri territoriali tra le differenti province laziali »

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

surtout en termes d'emploi, mais également en termes de gestion de son temps libre¹³³ » (entretien avec A. Cozzolino, le 01.03.2016)

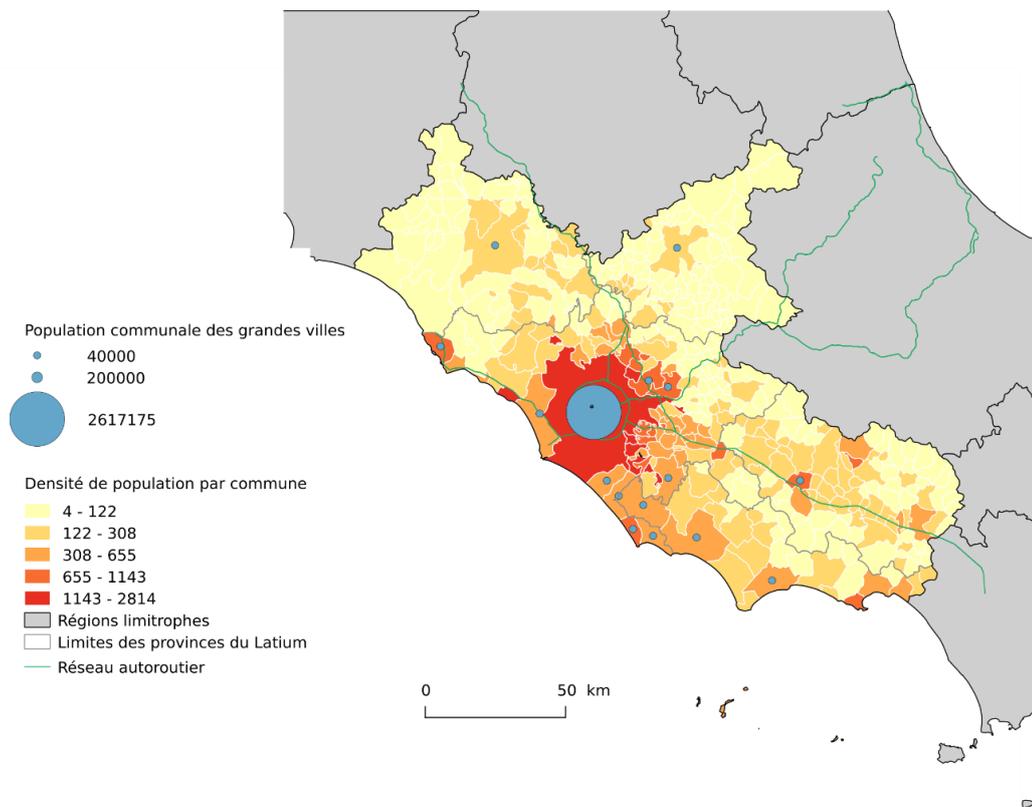


Figure 28. Répartition de la population dans le Latium. Source ISTAT 2016

La renommée internationale de la ville et son attractivité touristique constituent une pierre d'achoppement pour les politiques de développement et de marketing de la Région. Tous les acteurs rencontrés sur le terrain ayant travaillé ou travaillant au sein de l'institution régionale ont évoqué eux aussi, d'une manière ou d'une autre, l'ombre portée par Rome sur le reste du territoire. Ainsi, le responsable de la communication de la Région Latium déclare que :

« Cet effort de compréhension d'une identité régionale nous a amené à faire une série d'évaluations, la première ayant été celle de chercher à identifier, à travers un concours que nous avons lancé, un logo et un slogan pour la promotion du territoire. « Latium découverte éternelle » ou dans la version anglaise "Lazio Eternal Wonders, Embracing Rome" parce qu'au niveau international il est important de se référer

¹³³ « Storicamente i rapporti con Roma sono un po' particolari, perchè la città non è abbastanza vicina da fungere da città dormitorio come altre, pero non è abbastanza lontana da costruirsi una sua identità precisa, emancipata rispetto alla capitale. Anche perchè Roma è una sorta di buco nero, tanto è vero che ci sono circa 6-7000 pendolari qui a Civitavecchia, tra cui il sottoscritto quando non facevo il sindaco. Io vivo a Civitavecchia dal 1983 avevo 6 anni. C'è una parta della città che è attratta dalle opportunità che offre la capitale, soprattutto nell'ambito lavorativo, e anche in ambito di gestione del tempo libero. »

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

à Rome pour faire comprendre que cette chose inconnue, le Latium... enfin j'imagine que c'est difficile de faire comprendre ce que c'est à l'étranger¹³⁴ » (entretien du 11.05.2016)

Ce poids de Rome comme handicap à la reconnaissance et à la fabrique des représentations pour la Région Latium est également relevé en dehors de la région, chez certains acteurs rencontrés en Émilie-Romagne. Silvia Bartolini, présidente du Consulat pour la Communauté Émilienne-Romagnole émigrée, évoque le problème de la faible connaissance du territoire régional dans des termes qui rappellent l'intervention du maire de Civitavecchia :

« Rome a drainé tout le reste. Personne en Italie ne sait quelles sont les provinces du Latium. Beaucoup ne savent pas si Frosinone en fait partie ou non, si Rieti est dans les Abruzzes ou non... Il y a une véritable ignorance des limites administratives du Latium » (Entretien du 02.05.2015)

Le parallèle n'est pas sans évoquer, comme l'avait fait Luciano Vandelli dans la citation évoquée plus haut, la situation de Paris vis-à-vis de l'Île-de-France. En effet, la promotion territoriale de la région capitale française s'est retrouvée confrontée elle aussi à cette question du poids de la ville capitale dans les représentations et a abandonné son nom au profit de « *Paris region* » dans son identité visuelle et dans tous les matériaux de communication en langue étrangère (Figure 29).

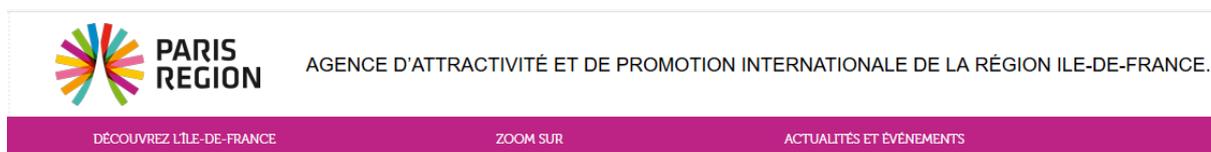


Figure 29. Bandeau de la page d'accueil du site www.investparisregion.eu

Il faudra alors se demander dans les chapitres suivants quels ont été les choix des différents représentants de l'institution régionale en termes de communication : tenter de s'opposer à cet écrasement en choisissant d'essayer d'exister contre Rome (ou malgré Rome) en jouant le jeu de la différence, ou accepter la présence de la capitale en cherchant à en tirer parti ?

3.3.2. Sortir de l'image d'une « région résiduelle », une hétérogénéité difficile à dépasser

Comme je l'ai déjà mentionné plus haut, c'est par l'expression de « région résiduelle » que s'ouvre le volume de l'Encyclopédie Einaudi consacrée au Latium. Cette formulation pourtant très péjorative semble avoir eu un poids considérable dans la construction des

¹³⁴ *"Questo sforzo di comprensione di un'identità regionale ci ha portato a una serie di valutazioni, la prima è stata quella di cercare attraverso un contest che abbiamo fatto, di cercare a individuare un logo e un pay-off per la promozione del territorio. "Lazio Eterna Scoperta" o nella versione inglese "Lazio Eternal Wonders, Embracing Rome" perchè al livello internazionale è importante fare richiamo a Roma per fare capire che questa cosa sconosciuta, il Lazio... Immagino che sia difficile far capire all'estero cosa sia."*

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

représentations régionales, puisqu'à mon grand étonnement plusieurs membres de l'administration régionale ont fait directement référence à ce statut au cours de leur entretien. C'est le cas par exemple de Marco Noccioli, directeur du service « Emploi » au moment de l'entretien et ancien directeur du service « Culture et tourisme », bien qu'il estime que peu de ses collègues aient réellement lu l'ouvrage en question. Cette idée selon laquelle hors de Rome et de sa banlieue, le reste de la région n'est composé que de « résidus » qui ont peu de choses en commun est reprise indépendamment du secteur d'intervention ou du statut des acteurs concernés. Certains n'hésitent pas à évoquer les identités culturelles anciennes (voire antiques) pour expliquer cette difficulté :

« Un des problèmes de la région Latium et de son territoire régional est la difficulté à mettre en évidence une identité historique ou culturelle. Ceci parce qu'elle est en substance un melting-pot composé de nombreuses réalités. C'est un fait historique, il y a eu les Etrusques, les Romains, les Volsques... beaucoup de peuples. Il faut considérer que sous la domination romaine il n'y avait pas toutes ces facilités de transport, chacun conservait sa culture » (entretien avec P. Giliberti, responsable de la communication de la Région Latium, le 11.05.2015).

Au-delà de cette justification historique, qui révèle aussi sans doute la prégnance d'une certaine culture classique chez les membres de l'administration italienne, un autre membre du cabinet du Président de Région vient renseigner la relation entre Région-administration et région-territoire. Après avoir déclaré que la région a été « *accozzata* », ce qui signifie littéralement assemblée d'éléments disparates, il fait référence à la situation administrative, elle-même présentée comme une réalité composite. A ma question sur l'existence d'un discours au sein de l'institution régionale sur ce qu'est la région et ce qui fait son unité, il répond :

« Alors le Latium, je peux t'expliquer de manière très simple : tu as vu le logo de la région, comment il est fait ? C'est un des seuls qui soit constitué de la somme des écussons/logos de ses 5 différentes provinces. L'étendard de la Région a été établi par une loi régionale, et en faisant ce choix le législateur dit bien que la région n'existe pas en tant que telle mais en tant que somme de ses provinces. En Lombardie, en Ombrie, en Toscane ce n'est pas comme ça. Si tu vas visiter le Latium, tu découvriras que jusqu'en 1992, la province de Rieti, pour les élections législatives, faisait partie de la circonscription de l'Ombrie ! » (entretien avec Alessandro Sterpa, 12.05.2014)

Au-delà du poids de Rome, la forte hétérogénéité des territoires périphériques semble constituer un second point de gêne pour l'émergence d'une image affirmée et consensuelle de la région. Le manque de notoriété et de la faible capacité d'évocation du terme Latium en dehors des frontières italiennes est également un point à relever¹³⁵. L'administration

¹³⁵ L'évocation du Latium dans la littérature géographique francophone se fait souvent sans même avoir recours à son nom, comme dans ce passage d'un manuel de géographie rurale contemporaine : « L'Italie

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

régionale a entrepris en 2015 un véritable travail de fond pour faire émerger une autre vision de la région et recenser les points qui pouvaient donner à voir une forme d'homogénéité du territoire régional. Le jeu d'acteurs autour de cette mission, fortement liée à la participation à l'Exposition Universelle, et les résultats obtenus à la suite de l'enquête feront l'objet d'une analyse détaillée dans les deux chapitres suivants.

3.3.3. Une région ou un club de football ? Quand la culture populaire s'approprie le nom d'une région

« Le Latium, si on fait exception de l'anomalie Région-Basilicate-habitants-Lucani, constitue une situation tout à fait particulière dans l'imaginaire collectif des régions italiennes, qui existent administrativement seulement depuis juin 1970 bien qu'elles soient antérieures sur le plan historique. La particularité, c'est que ses habitants ne sont jamais nommés avec le terme grammaticalement correspondant [gentilé] de *laziali*, mais qu'on utilise plutôt *Tusci* ou Viterbais pour les habitants du nord-ouest, Sabins pour ceux de la zone de Rieti, *Ciocciari* pour ceux du bassin versant des rivières Sacco et Liri, et Pontins pour ceux du sud-sud-ouest. Naturellement, les Romains sont les habitants de la province de Rome ; mais cette appellation, au fur et à mesure que l'on s'éloigne, finit par s'étendre de plus en plus jusqu'à englober en son sein le concept des habitants de toute la Région. L'adjectif substantivé *Laziali*, quant à lui, fait presque exclusivement référence aux athlètes et aux sympathisants de la « Société Sportive Lazio »¹³⁶ (Gio Ve, 2012)

La citation qui précède est un extrait d'un texte posté le 22 janvier 2012 sur le site italo-estonien *estonianbloggers.blogspot.com*. Il s'agit d'un article au nom évocateur « Lazio : la Région avec des habitants qui n'existent pas » dans lequel l'auteur, dont le pseudonyme est Gio Ve, argumente autour du prétendu déficit d'identité de la région Latium. Les neuf commentaires à ce *post*, tous rédigés en italien, témoignent d'un accord certain avec les propos de l'auteur. Le problème évoqué ici constitue le dernier point de blocage souvent évoqué par les acteurs régionaux dans leur entreprise d'affirmation de l'image de la région, en interne comme à l'international. C'est un élément que l'on retrouve assez peu ailleurs en Europe : la disponibilité du nom de la région et son attribution dans l'imaginaire collectif à une réalité toute autre. Le nom italien de la région Latium est Lazio, ce qui, et ce n'est pas un hasard, correspond au nom de l'une des deux équipes de football principales de la ville de Rome : la S. S. Lazio. Le clivage entre les deux clubs et leurs supporters respectifs est très marqué, le « derby romain » est ancré dans des rivalités anciennes (Bartolucci, 2012 ; Louis,

médiane (Toscane, Marches et région de Rome) connaît également un repeuplement mais bien plus limité et surtout plus récent. » (Hirczak et al., 2011)

¹³⁶ « Il Lazio, fatta eccezione per l'anomalia Regione-Basilicata-abitanti-Lucani, costituisce una situazione del tutto peculiare nell'immaginario collettivo delle Regioni italiane, che amministrativamente esistono solo dal giugno 1970 sebbene storicamente siano antecedenti. La specialità è che gli abitanti non sono mai chiamati con il corrispettivo grammaticale linguistico di *Laziali*, ma *Tusci* o *Viterbesi* quelli del nord-ovest, *Sabini* quelli del territorio di Rieti, *Ciocciari* quelli del bacino dei fiumi Sacco e Liri e *Pontini* quelli di sud-sud-ovest. Naturalmente Romani sono quelli della Provincia di Roma; ma tale definizione, a mano a mano che ci si allontana, si estende sempre più fino a racchiudere completamente in sé il concetto degli abitanti di tutta la Regione. L'aggettivo sostantivato di *Laziali* invece è riferito quasi esclusivamente agli atleti o ai simpatizzanti della "Società Sportiva Lazio ».

2006) et la question de l'appartenance à l'un ou l'autre des deux camps est un enjeu identitaire bien plus revendiqué que l'ancrage territorial.



Figure 30. Un homonyme gênant pour la notoriété du territoire régional. Traduction : à gauche « l'écusson de la Région Latium... méconnu de la plupart, à droite : « l'écusson de l'équipe de la Lazio... connu de tous ». (source : <http://estonianbloggers.blogspot.com>)

Cette situation d'homonymie a selon les acteurs de terrain deux implications majeures : d'abord l'impossibilité pour une partie de la population régionale de s'approprier le gentilé de la région et de se présenter (et de se revendiquer) comme « laziale », qui signifie d'abord et avant tout supporter de la Lazio, ensuite la difficulté de diffuser un discours sur la région à l'étranger puisque la renommée du club de football de la capitale est largement supérieure à celle de la région en tant que territoire (et *a fortiori* en tant qu'administration). La Figure 30 décline ce problème sur le terrain de l'identité visuelle et vient confirmer le fait que la notoriété et la popularité du club de foot dépasse de loin celles de l'institution. Rencontré au sujet des efforts engagés par la Région Latium pour définir son image à l'occasion la participation à l'Exposition Universelle de Milan, un dirigeant de *Lazio Innova*, organe chargé du développement économique de la région sur lequel je reviendrai, évoque la question de l'homonymie de la région et du club de football en ces termes :

« Je ne sais pas à quel point nous avons inconsciemment écarté cet aspect [dans la recherche commandée au CENSIS]. Il est vrai que dans la perception commune, mais aussi dans l'imaginaire international, le mot « Lazio » est associé à une équipe de football. D'ailleurs, dans certains pays, l'équipe est plus célèbre même que celle de la ville de Rome [A.S. Roma]. Il n'y a pas la perception du fait que le « Lazio » c'est la région dans laquelle se situe Rome, c'est un élément de décalage de l'information sur lequel il faut travailler sur le plan de la communication¹³⁷. » (entretien du 04.03.2016)

¹³⁷ « Non so quanto inconsapevolmente abbiamo trascurato questo aspetto. Questo sì, è vero, nella percezione comune e anche nell'immagine internazionale, la parola "Lazio" viene associata ad una squadra di calcio. Per altro in alcuni paesi, la squadra è più famosa dalla Regione e della squadra di calcio della Roma. Non c'è

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Les nombreuses mentions de cette homonymie sont unanimes : la renommée du club de football ne sert pas les intérêts des politiques de promotion territoriale de l'institution régionale. Pourtant, tous se refusent à envisager un changement de nom pour la Région, comme cela a pu être le cas pour la région Centre en France, ou pour la Basilicate en Italie qui s'est appelé Lucania jusqu'en 1947, moment de son inscription dans la Constitution italienne au rang des régions administratives. Le même responsable de *Lazio Innova* précise : « Il ne nous est pas possible de changer de nom, de le dépasser ».

Encadré 5. Extrait de l'entretien mené le 28 mai 2014 auprès de Franco Michetti et Alessandro Sterpa, hauts-responsables au sein du cabinet de la présidence de la région Latium

D.B. : *D'après vous, les gens de cette partie du Latium qui a été rattachée à 1927 se sentent "laziali" ou pas ?*

Franco Michetti : Le mot "Laziale" existe pour le foot. Du point de vue sémantique ça n'a pas la même valeur que dire "Toscan". Quand tu dis "Toscan", malgré le campanilisme qui existe là-bas aussi, un Florentin peut tout à fait se définir également comme Toscan. La Toscane réunit tout le monde, c'est le cas aussi pour les Romagnols. Émilien et Romagnol sont deux choses diverses, et les Émiliens sont plus attachés à leur ville. De même tu n'entendras personne te dire "je suis piémontais", il n'y a pas de sens d'appartenance régionale, sûrement parce que dans ce cas aussi il y a eu une ville qui a attiré à elle toute l'économie et la culture.

D.B. : *Donc pour vous c'est parce qu'il y a une ville centre trop puissante ?*

F.M. : Un Toscan, un Vénitien ont une conscience régionale, un Lombard pas trop, il se dira Milanais. En Campanie non plus. Les grands centres ont cristallisé l'appartenance, autour de Rome on te dira je suis Romain, même un habitant de Rieti rencontré à l'étranger. On ne se réfère pas au Latium parce que la commune de Rome a une image très forte. Rome rend plus forte l'image du Latium mais pas l'inverse. En Sicile ils se disent Siciliens même si les habitants de Catane et de Palerme se détestent. Il y a des raisons historiques. Ce qui fait l'identité ici c'est Rome, pas le territoire du Latium.

L'administration de la région Latium est donc confrontée à au moins trois difficultés majeures dans son entreprise de fabrication de l'image, difficultés auxquelles il faudrait rajouter celle, déjà mentionnée, de la faible confiance des citoyens envers une institution perçue comme inefficace et trop souvent au centre de scandales politiques, de mœurs ou financiers. Il faut aussi tenir compte des antagonismes politiques et de l'effet des changements de majorité.

percezione del fatto che Lazio sia la Regione dove insiste Roma questo è un'elemento di disallineamento informativo sul quale bisogna lavorare in termini di comunicazione. »

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

C'est en tout cas ce que souligne C. Guarino, le responsable de l'équipe de *community managers* de l'institution régionale :

« Cette région est une région qui pendant longtemps est restée arriérée, quand nous sommes arrivés [avec l'administration Zingaretti en 2013] il y avait une dette de deux milliards. C'était une Région qui ne fonctionnait pas. Le sentiment identitaire passe aussi par l'idée que quelqu'un se fait de l'administration. Nous voulons changer cette image et montrer que désormais c'est une région qui fonctionne. C'est difficile de se sentir appartenir à quelque chose qui ne fonctionne pas¹³⁸ ! » (entretien du 26.05.2014)

Enfin, le même type de discours se retrouve auprès des acteurs de la société civile qui ne faisaient pas directement partie de l'institution régionale, comme avec ce responsable de la confédération patronale *Federlazio* qui résume dans sa prise de parole l'ensemble des points évoqués jusqu'ici :

« A un étranger, si tu lui parle de la Toscane, il voit très bien... Il dit il y a la Toscane et puis ensuite il y a Florence. La Sicile pareil... il y a d'abord la Sicile et ensuite seulement il y a Palerme. Cela vaut pour la grande majorité des régions. Si tu parles du Latium à un étranger... c'est une équipe de foot ! Qui d'ailleurs n'est pas si importante – moi je suis supporter de l'A.S. Roma. Alors que Rome, tout le monde la connaît, donc cela crée un problème d'identité, à tel point que la population du reste du territoire du Latium a une relation d'amour/haine envers Rome, parce qu'elle comprend bien que sans Rome ce serait difficile pour l'économie de se développer, parce que quand quelqu'un ouvre une activité dans le reste du territoire, s'il réussit à entrer sur le marché romain... alors c'est un bond en avant. Autrement il reste confiné à sa zone... très difficile. Rome absorbe tout, ils [les entrepreneurs] disent qu'on tend à ne pas considérer l'articulation des différentes provinces [de la région]. Ils se plaignent en disant que les politiques faites par la Région sont des politiques qui le plus souvent ne tiennent compte que de Rome et des exigences de cette grande aire romaine, jamais de la périphérie. Cela a été parfois vrai, parfois non. Mais de fait, la perception c'est bien celle-ci : un « père-patron » [*padre-padrone*¹³⁹] ¹⁴⁰» (entretien du 28.05.2014 avec Roberto Battisti)

¹³⁸ « questa è una regione che è per lungo rimasta indietro, quando siamo arrivati c'erano 2 miliardi di debito. Era una regione che non funzionava... Il senso di identità passa anche dall'idea che uno si fa dell'amministrazione. Vogliamo cambiare quest'immagine e mostrare che ormai è una regione che funziona. E difficile appartenere a qualcosa che non funziona ! »

¹³⁹ Référence à l'œuvre littéraire autobiographique de Gavino Ledda, adaptée au cinéma en 1977 par Paolo et Vittorio Taviani, désigne un tuteur rigide et autoritaire.

¹⁴⁰ « Uno straniero, se tu li parli di Toscana, sa benissimo... dice c'è la Toscana e poi c'è Firenze. La Sicilia... c'è prima la Sicilia poi c'è anche Palermo. Questo vale per la grande maggioranza delle Regioni. Anche il Veneto viene concepito come una regione. Se tu parli di Lazio ad uno straniero... è una squadra di Calcio ! Che poi conta pura di poco - io sono romanista. Mentre Roma la conoscono tutti, quindi questo crea un problema di identità, tanto è vero che la popolazione del resto del territorio del Lazio vive questo odio-amore nei confronti di Roma perchè da una parte capisce che senza Roma è difficile anche per l'economia svilupparsi perchè chiunque apre un'attività nel resto del Lazio, se riesce ad entrare sul mercato di Roma... allora questo da una spinta in avanti. Altrimenti rimane confinato in quel area... molto difficile. Roma assorbe tutto, dicono che tende ha non considerare le articolazioni delle province. Si lamentano perchè dicono che le politiche fatte dalla Regione sono delle politiche più delle volte che tengono conto solo di Roma e delle esigenze di questa grande area romana e

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

3.4. « Émilie-Romagne », un dualisme qui peine à cacher un réseau de villes en quête d'autonomie

La Région Émilie-Romagne, comme celle du Latium, s'est lancée dans une intense entreprise de définition de son image. Longtemps en avance sur ce sujet par rapport à la plupart des régions italiennes, notamment grâce au fait d'avoir réussi à imposer l'idée d'un « modèle socio-économique émilien » (cf. chapitre 3 et 4), la région est toutefois confrontée dans son entreprise à un certain nombre de difficultés. D'une part, elle est constituée d'au moins deux entités distinctes sur le plan de « l'identité culturelle » et de l'héritage historique, ce que traduit d'emblée son nom composé, d'autre part son organisation territoriale est structurée selon un modèle fortement polycentrique, avec des réalités urbaines fortes. Les acteurs locaux tendent à imposer leurs propres politiques d'image et visent avant tout à accroître la renommée et l'attractivité de leurs villes sans prendre toujours en compte l'échelle régionale. La notoriété internationale de la région et la force d'évocation de son nom sont jugées insatisfaisantes. En Émilie-Romagne, pour un public étranger, la Riviera Adriatique est plus connue que l'arrière-pays et Bologne peine à s'imposer face à la force d'évocation d'autres villes du territoire (Parme, Ravenne, Ferrare...). L'entretien avec la fondatrice de *l'Association Emilia-Romagna* à Paris met en lumière, comme beaucoup d'autres, ce désir d'une plus grande notoriété pour la Région vis-à-vis des populations étrangères :

« Le problème c'est que si tu parles de l'Émilie-Romagne à l'étranger, personne ne sait où c'est. Je le dis toujours, j'ai cette anecdote avec mon banquier, qui m'a demandé à propos de l'association [Association Emilia-Romagna de Paris] : « donc le prénom c'est Emilia et le nom Romagna ? », c'est dire ce qu'ils en savent. Quand tu parles de l'Émilie-Romagne, tous te demandent « c'est où ? » mais quand tu parles des spaghetti-bolognaise, du jambon, du parmesan... ils comprennent. Cela dit l'Émilie-Romagne comme entité ils ne la connaissent pas¹⁴¹. » (Patrizia Molteni, entretien du 08.12.2015)

3.4.1. « Deux âmes », un dualisme constitutif du territoire régional et qui se lit encore dans son nom

« La géographie de la région Émilie-Romagne est objet de contestation. A l'intérieur du débat de l'Assemblée Constituante il y avait différentes hypothèses de délimitation des régions. On pensait d'abord avoir une Région Lunense avec une partie de la Toscane, de la Ligurie et jusqu'à Parma et Piacenza ; la Romagne restant à côté. Bologne se case à l'intérieur d'un cadre caractérisé par une Émilie Nord qui est assez liée à la Lombardie et au Nord de l'Italie et à la Romagne qui a une identité adriatique assez forte. La province de Bologne est partagée, même dans le dialecte et les habitudes, si vous allez

non della periferia. Qualche volta è stato vero, qualchè volta no. Pero di fatto la percezione è questa, "un padre-padrone" »

¹⁴¹ *"Il problema è che se tu parli dell'Emilia-Romagna all'estero, nessuno sa dove sia. Lo dico sempre, c'è questa storia con mio banchiere, che mi ha chiesto per l'associazione "donc le prénom c'est Emilia et le nom Romagna?"... per dire quanto ne sanno. Quando parli dell'Emilia-Romagna, tutti dicono dov'è ma quanto parli dei spaghetti bolognesi, il prosciutto, il parmiggiano reggiano... capiscono. Pero l'Emilia-Romagna come entità non la conoscono."*

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

vers l'Est jusqu'à Castel-san-Pietro c'est l'Émilie, au-delà on est en Romagne. Il y a deux âmes.» (Entretien en français avec Lucio Vandelli, expert de la commission *Città Metropolitane* à Bologne, le 29.01.2014)

L'évocation du dualisme constitutif de cette région administrative, les « deux âmes » qui composeraient le territoire de l'Émilie-Romagne, constitue une caractéristique forte de la région. Cette caractéristique a des implications à plusieurs niveaux, en termes d'image mais aussi et surtout de relations de pouvoir politique. J'ai présenté dans la partie précédente le choix de ces deux régions d'étude comme répondant à la volonté d'étudier deux cas de production ordinaire du récit territorial, dans un contexte apaisé et éloigné de revendications d'autonomie ou de séparatisme. Il convient ici de nuancer mon propos : la question des revendications autonomistes n'est pas totalement absente du contexte de l'Émilie-Romagne mais celle-ci s'exprime à une échelle intra-régionale et non pas à l'encontre de l'État italien. Ce n'est que très récemment que les sensibilités régionalistes ont commencé à s'exprimer en Romagne, de manière concomitante d'ailleurs avec le renforcement de l'expression des mobilisations régionalistes en Europe (cf. 1.3. de ce chapitre). Sans surestimer l'importance du mouvement pour l'autonomie de la Romagne, qui reste ultraminoritaire tant dans les suffrages que parmi les personnalités politiques influentes de la Région, le débat reste d'actualité dans le contexte plus général du débat national sur la pertinence des provinces, et de façon plus ténue sur les limites régionales (cf. chapitre 6). Un projet de loi de « pour la détermination des limites historiques de la Romagne » a par exemple été déposé à l'Assemblée Législative de la région en octobre 2006, ce qui a donné des débats houleux¹⁴² et a relancé l'engouement pour cette question dans la presse locale et régionale. Les tenants de la reconnaissance institutionnelle de la Romagne mobilisent l'argumentaire de l'ancrage historique et de la reconnaissance d'un particularisme culturel.

Du point de vue historique, l'Émilie n'a jamais vraiment « existé » puisqu'elle est constituée des anciens duchés de Modène et de Parme et de la province de Bologne qui, en tant que seconde ville des États pontificaux, a été administrativement plutôt rattachée à la Romagne dans les siècles qui précèdent l'Unité. En revanche, la question se pose dans des termes différents pour la partie romagnole. De nombreuses publications ont vu le jour depuis Lucio Gambi, fervent défenseur de la Romagne et théoricien de la « romagnolité » (Gambi, Tonet et Guermandi, 2008), pour tenter de circonscrire ce territoire et de lui conférer une identité culturelle. La parution de l'ouvrage *La Romagne* (Balzani, 2001) a fait fortement polémique (Vandelli, 2010, p. 491) notamment à cause de la notoriété de l'auteur, Roberto Balzani. De par son statut de maire de Forlì (chef-lieu de province de Romagne), de candidat aux primaires du Parti Démocrate pour les élections régionales de 2014 et de professeur d'histoire contemporaine respecté à l'Université de Bologne, il est un exemple type de

¹⁴² Débats restitués dans les actes de la 49^e séance du Conseil régional du 24 octobre 2006, disponible sur demetra.regione.emilia-romagna.it

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

personnalité à cheval entre l'acteur politique et l'intellectuel reconnu. Il lui a été reproché, comme il le souligne lui-même lors de notre entretien, de contribuer au « réchauffement » de ce débat et d'argumenter en faveur d'une scission. Pourtant comme le montre bien R. Balzani dans son ouvrage, la Romagne n'a jamais connu non plus d'adéquation entre « espace politico-institutionnel » et « espace régional ». Pour lui, ni les fonctionnaires byzantins, ni le Pape, ni Napoléon, ni l'État unitaire ne se sont préoccupés de retailler une unité administrative sur la base d'une entité romagnole préexistante. « Le peuple romagnol, s'il existe, n'a jamais l'expérience d'un cadre administratif commun ni ne l'a jamais revendiqué » (Balzani, 2001), jusqu'aux cinquante dernières années. Or depuis 2017, R. Balzani exerce la présidence de l'Institut pour les Biens Culturels de la Région Émilie-Romagne. Cette nomination récente, si elle n'a rien d'anodin, est bien le signe du faible degré de conflictualité qui existe au sein de l'institution régionale autour de cette question du séparatisme romagnol. Les mobilisations qui s'inscrivent dans ce cadre et les prises de paroles dans la presse locale s'inscrivent à leur façon dans une logique de la géographie des intérêts puisqu'elles sont d'abord des tentatives de pression politique pour obtenir de la part de l'institution régionale certains avantages, c'est en tout cas ce qu'affirme la Vice-présidente de la Région lors de l'entretien conduit avec elle en début de recherche doctorale.

« Ceux qui se sentent périphériques, que ce soit pour Piacenza ou pour Rimini, en réalité, le manifestent pour réussir à obtenir plus de ressources/crédits de la part de la Région. C'est très politique. Mais il ne semble pas qu'il y ait des doutes dans la population, de leur sentiment d'appartenance à l'Émilie et à la Romagne. » (Simonetta Saliera, entretien du 27.01.2014)

Il faut noter la formulation intéressante de la Vice-Présidente de la région, qui n'hésite pas à évoquer « l'Émilie et la Romagne » comme deux entités bien distinctes dès lors qu'il s'agit de parler d'appartenance territoriale régionale. Pourtant, il semble que l'un des enjeux de l'entreprise de communication de la région depuis les années 1970 consiste à présenter comme acquis et parfaitement logique la coexistence de ces deux réalités territoriales au sein de la même entité administrative.

« Pour nous nommer, un mot ne suffit pas : Émilie-Romagne, Émilien-Romagnol, il en faut au moins deux, et également un trait d'union pour les relier. Parce que nous sommes tant de choses, toutes ensemble et toutes différentes¹⁴³. » (Texte promotionnel écrit par Carlo Lucarelli¹⁴⁴ en 2011 à l'occasion des festivités du cent-cinquantième de l'Unité italienne)

L'argument de l'ancrage dans le temps long est également parfois utilisé, comme pour le Latium, par le renvoi à l'époque impériale, seule période de l'histoire où la région a connu une

¹⁴³ « *Per chiamarci non basta una parola sola : Emilia-Romagna, Emiliano-Romagnolo c'è ne vogliono almeno due, e anche un trattino per unirle. Perché siamo tante cose, tutte insieme e tutte diverse.* »

¹⁴⁴ Journaliste, écrivain et homme de télévision italien né à Parme et considéré comme une personnalité émilienne.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

unité politique et a fonctionné comme un seul et même compartiment : la huitième région selon le découpage de l'empereur Auguste.

3.4.2. La « mesopolis », un réseau de villes à l'identité locale affirmée

Bien que cette dualité qui oppose terme à terme l'Émilie d'un côté et la Romagne de l'autre ne puisse donc être niée, la diversité intrinsèque à la région se trouve plus volontiers ailleurs, à une autre échelle en tout cas. Sur le plan de son organisation territoriale, l'Émilie-Romagne suit un modèle parfaitement opposé à la situation décrite dans le cas du Latium.

La région repose sur un réseau de villes moyennes autonomes et complémentaires, notamment du point de vue industriel avec des spécialisations dans différents districts (Cortesi et Lemmi, 1995). Ce réseau s'est développé le long de l'axe longitudinal historique constitué par la Via Emilia qui suit la ligne du piémont nord des Apennins en partant de Rimini sur la côte Adriatique et en remontant vers Milan. Ce réseau urbain linéaire dense, parfois qualifié de « mesopolis » (Farinelli, 1984, p. 51) rassemble des villes de tailles petites et moyennes qui sont parmi les plus dynamiques d'Italie, sur le plan du développement industriel comme dans les innovations en termes d'accès aux services. Parmi les villes principales du territoire régional, seules Ferrare et Ravenne se retrouvent à l'écart du tracé de la Via Emilia, présente depuis la conquête romaine, qui relie d'ouest en est les villes de Plaisance, Parme, Reggio-Emilia, Modène, Bologne, Imola, Faenza, Forli, Cesena et Rimini.

Géographie du peuplement de l'Emilie_Romagne : polycentrisme ou mesopolis ?

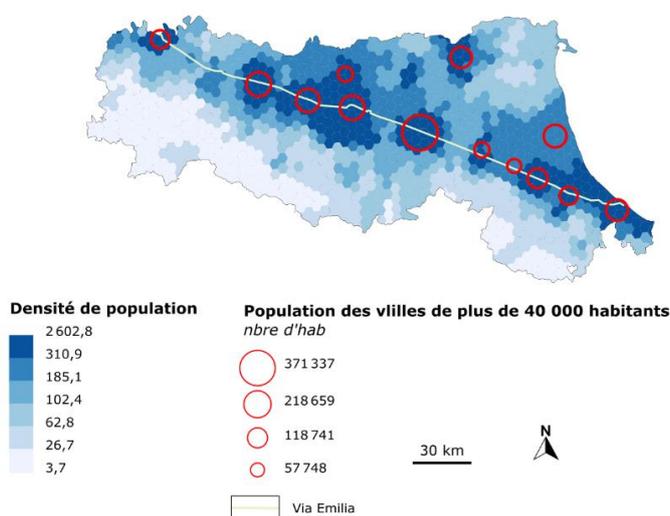


Figure 31. L'organisation linéaire du réseau urbain émilien

Ce fait ne peut pas être ignoré des discours institutionnels et des documents officiels qui structurent les politiques de développement régional. Les formules les plus souvent utilisées pour désigner la région dans les documents de programmation des années 1990 à 2010 (comme dans les allocutions de début de mandat des présidents de région de cette période,

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

cf. chapitre 5) sont : « Région polycentrique », « Région fédération de villes et de territoires » et « Région système ». Des nuances existent entre ces appellations, notamment sur la mission qui est attribuée à l'institution régionale par les acteurs qui les utilisent. Les deux premières semblent préférer confier aux dynamiques locales la responsabilité du développement et les voir jouer le rôle de véritable colonne vertébrale (Vandelli, 2010). Le rôle central de la route qui donne son nom à la région a été maintes fois mis en évidence, depuis les toutes premières analyses géographiques de la région jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, au début du siècle elle était décrite comme un « *decumanus* gigantesque qui divise la région en deux moitiés¹⁴⁵ » (Nissen, 1902, cité en italien dans Farinelli, 2016) : la plaine et la montagne. L'originalité du fait urbain est un atout dont les producteurs du récit territorial officiel régional sont parfaitement conscients puisqu'ils y font référence dans une grande partie des matériaux promotionnels récoltés et que l'entrée « Villes d'art » est un élément privilégié des politiques touristiques depuis les années 1970, j'y reviendrai au chapitre 4.

Le polycentrisme constitutif du territoire à forte densité urbaine de l'Émilie-Romagne semble poser la question de l'identité territoriale en des termes opposés à ceux recensés dans le Latium. Le réseau urbain de la région est linéaire, reposant sur l'axe majeur que constitue la Via Emilia. La problématique est ici bien différente par rapport à celle du Latium, on est plutôt dans le cas d'une multiplicité évidente des identités possibles, qui se déclinent en fonction proche de la maille provinciale qui comprend chacune des villes majeures et son arrière-pays. Les acteurs de chaque ville, les neuf chefs-lieux de province bien-sûr mais également au-delà, voulant valoriser leurs caractéristiques locales. Comment le discours sur la région peut-il être cohérent et univoque quand les acteurs locaux préfèrent parler de leur ville ?

3.4.3. Sur quoi fonder l'unité de la région : la question du « modèle émilien » en débat

Devant l'impossibilité de recourir à l'ancrage historique pour légitimer l'existence du compartiment régionale, c'est le parti-pris inverse qui est le plus souvent choisi : s'appuyer sur une diversité héritée du passé pour expliquer un des éléments du modèle de développement qui est au cœur de l'image de la région :

« L'Émilie-Romagne est par ailleurs, de toutes les Régions italiennes, l'un des agrégats les plus récents. Jusqu'à l'Unification du pays, elle était divisée entre l'État Pontifical et les duchés. Une partition qui, dans l'enthousiasme pour le paradigme des districts, est aujourd'hui soulignée à dessein comme à l'origine de la formation de contextes locaux¹⁴⁶ » (Bonora, 1999, p. 16)

¹⁴⁵ « gigantesco decumano che divide la regione in due metà »

¹⁴⁶ « L'Emilia-Romagna è peraltro, di tutte le regioni italiane, uno degli aggregati più giovani. Sino all'Unità è divisa tra Stato Pontificio e ducati. Partizioni che, nell'entusiasmo per il paradigma distrettuale, ora vengono ingenuamente enfatizzate come generatrici di atmosfere locali »

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Cette hétérogénéité manifeste sur le plan géographique et historique n'est donc pas nécessairement un handicap pour l'image de la région et d'autres éléments peuvent être convoqués pour en dessiner les contours et l'unité. La rédaction du premier Statut de l'institution régionale en 1970 traduit l'intention d'une autodéfinition, à la fois de son rôle et de ses spécificités par rapport aux autres régions italiennes. Cette autodéfinition repose sur l'identification d'un certain nombre de valeurs supposées partagées. Dans l'article 3, l'accent est mis sur l'attention aux services à la personne et la promotion d'un modèle de développement qui valorise particulièrement « la coopération, l'associationnisme économique, l'artisanat et les petites et moyennes entreprises industrielles ». L'article 4 met en valeur le rôle fondamental attribué aux instruments de programmation et de planification économique tandis que l'article 5 mentionne l'aspect essentiel de la participation des citoyens à la détermination des choix politiques. Ces éléments sont décrits dans le texte comme constituant les traits distinctifs de la région (Roversi Monaco, 1972).

Ainsi, pour beaucoup d'acteurs sur le terrain, c'est d'abord l'identité politique qui fait l'homogénéité du territoire régional, le chef de cabinet de la Vice-présidente de région l'affirme d'ailleurs en tout début d'entretien : « Chez nous, l'identité de la région, c'est un parti : l'ancien Parti Communiste¹⁴⁷ ». La région est en effet un (ancien) fief de la gauche italienne et particulièrement du parti communiste : la ville de Bologne a été guidée par un maire communiste de la chute du fascisme jusqu'en 1999 et la région elle-même a été dirigée par des membres du Parti Communiste de 1970 à 1990. Les élites politiques locales ont dès 1962 milité pour la régionalisation du Parti Communiste, ce qui a été interprété par les responsables nationaux, notamment Togliatti et Ingrao, comme de véritables velléités autonomistes. L'appellation de « région rouge » est un qualificatif qui est resté depuis collé à l'Émilie-Romagne, et même approprié par certains responsables politiques jusqu'au début des années 1990 (Fanti et Ferri, 2001). Cette caractéristique est souvent la première qui vient à l'esprit des acteurs rencontrés sur le terrain émilien lorsque je leur demande une description spontanée de leur région :

« Du point de vue politique, comme chacun le sait, l'Émilie-Romagne dès la fin de la Seconde Guerre mondiale a été gouvernée par une administration locale de gauche, avec une domination absolue du Parti Communiste Italien qui avait ici le cœur de son administration locale¹⁴⁸ » (entretien avec W. Vitali, le 28.10.2014)

¹⁴⁷ « *Da noi l'identità della regione è un partito : l'ex-partito comunista* » (entretien du 27.01.2014)

¹⁴⁸ « *Dal punto di vista politico, come è noto, l'Emilia-Romagna fin dall'immediato dopoguerra è stata governata da amministrazione locale di sinistra, con un'assoluta prevalenza del Partito Comunista Italiano che aveva qui il cuore della sua amministrazione locale.* »

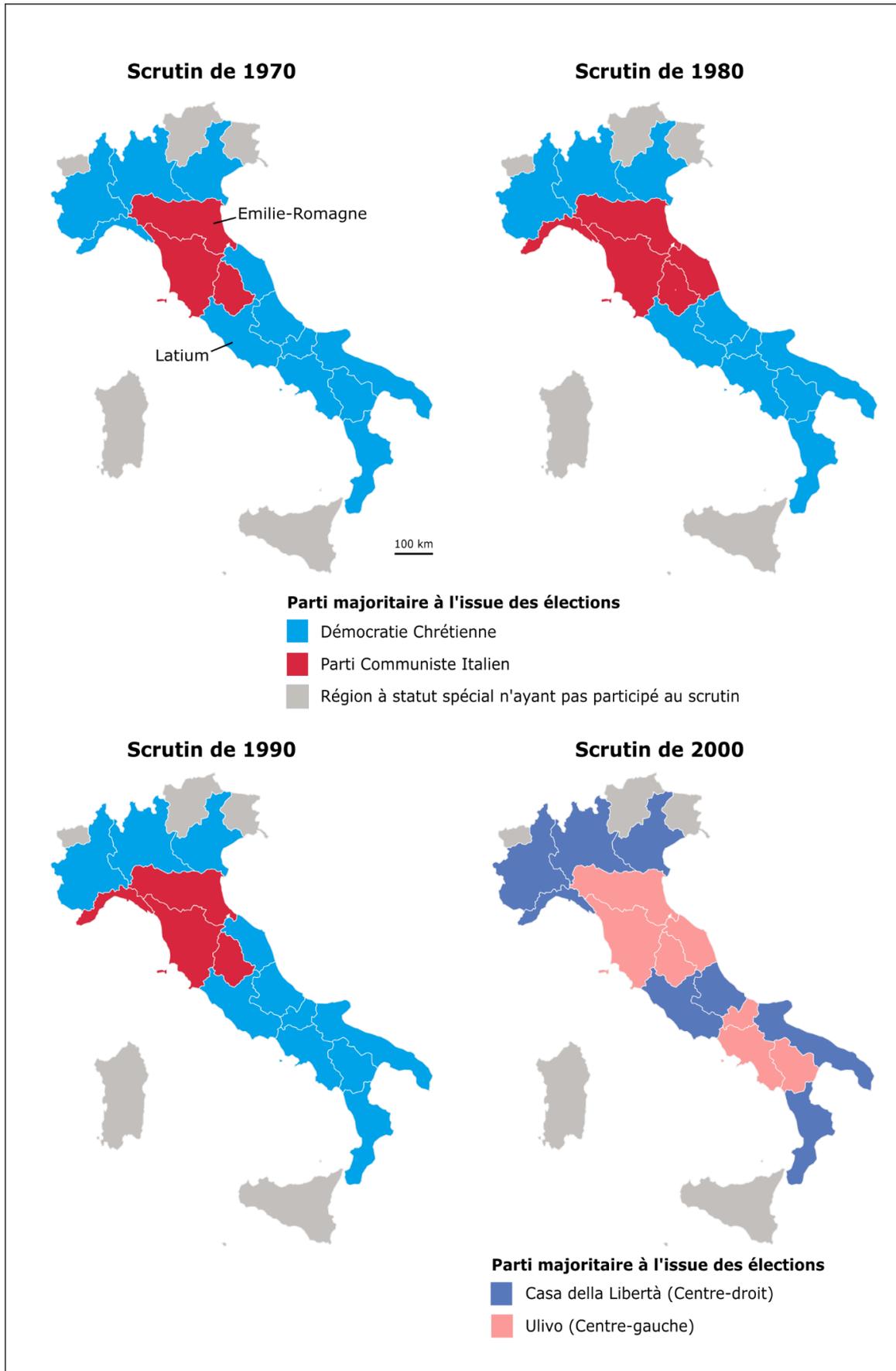


Figure 32. L'Émilie-Romagne, un « région rouge » traditionnelle, bastion de la gauche italienne

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Il faut nuancer cette affirmation de la spécificité de la région vis-à-vis de la géographie politique. Certes, l'héritage est indéniable mais cette caractéristique est applicable aux autres régions du centre-nord, portion du territoire national qui correspond d'ailleurs assez bien avec une partie de la Troisième Italie dont il était question plus haut. Ainsi la Toscane et l'Ombrie ont un profil similaire (Figure 32), avec un enracinement précoce des sensibilités socialiste puis communiste et un maintien continu de la gauche au pouvoir. Les gouvernements de ces régions sont passés du Parti Communiste au centre-gauche, à partir de 1994 et de l'effondrement du PCI, et les acteurs rencontrés en Émilie-Romagne parlent volontiers de « rosissement ».

Ce rosissement de la « zone rouge » constitue une étape cruciale dans l'histoire politique de ces régions mais cette période est peut-être aujourd'hui elle-même arrivée à son terme. Les résultats des dernières élections législatives italiennes (2018) dessinent aujourd'hui une distribution territoriale beaucoup moins franche et la « forteresse » de la gauche italienne n'est plus qu'un souvenir (Figure 33) puisque la majorité des députés sont aujourd'hui de centre-droit (voire de la Ligue) et que le Mouvement 5 Etoiles a fait une percée remarquable, surtout dans la région des Marches.

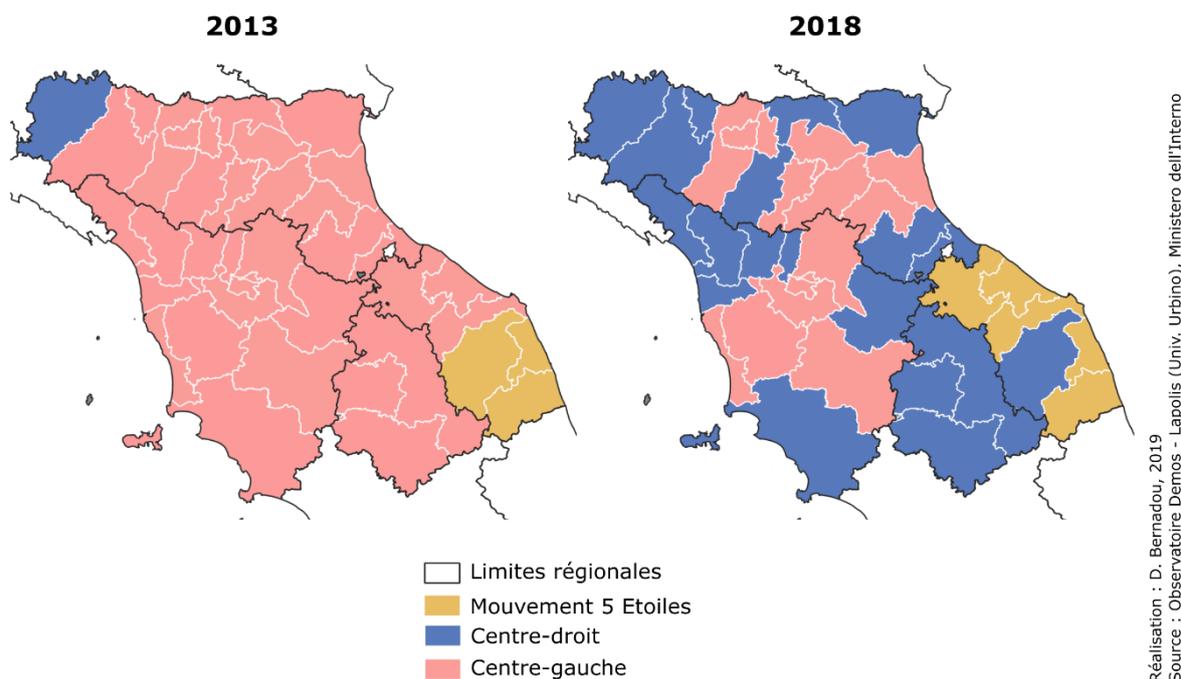


Figure 33. La fin des « régions rouges ». Coalitions victorieuse des collèges uninominaux aux élections législatives de 2013 et 2018 dans en Émilie-Romagne, Toscane, Ombrie et dans les Marches.

La dimension idéologique du rapport à la politique se double, dans le contexte régional, d'un fort sens civique de la population, caractéristique qui avait été choisie comme variable explicative des résultats exceptionnellement bons de l'Émilie-Romagne dans les travaux des politologues et sociologues américains (Putnam, 1993 ; Putnam et al., 1985) qui ont contribué

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

à la bonne renommée de la région. Cette *civiness* se manifesterait notamment par une participation électorale élevée, une élite politique vertueuse et une forte propension à l'associationnisme. La publication en 2007 de l'ouvrage *Le Mape del Tesoro* (Cartocci, 2007) s'inscrit dans la lignée les travaux de Putnam et montre que l'Émilie-Romagne est encore au sommet de l'Italie en termes de capital social (qui constitue la version contemporaine de la notion de *civiness*). La recherche de Cartocci est fondée sur la mobilisation de quatre indicateurs principaux, agrégés à l'échelle provinciale :

Indicateurs Putnam (Putnam et al., 1981)	Indicateurs (Cartocci, 2007)
La pratique du scrutin préférentiel (1953-1979)	Niveau de participation électorale
La participation électorale aux referendums (1974-1977)	Diffusion du don du sang
Le nombre de lecteurs de la presse quotidienne en 1975	Diffusion de la presse quotidienne
La diffusion des associations sportives et culturelles en 1981	Diffusion des associations sportives

Tableau 8. Comparaison des indicateurs de la *civiness* de Putnam et du capital social de Cartocci

La forte implication de la population régionale dans la chose politique est de fait évidente lorsqu'on compare par exemple les taux de participation aux différentes élections entre l'Émilie-Romagne, le Latium et la moyenne nationale italienne. Le Tableau 9 s'intéresse particulièrement au cas des élections régionales depuis l'institutionnalisation des régions à statut ordinaire en 1970. Jusqu'en 2014, le taux de participation en Émilie-Romagne est effectivement largement supérieur à la moyenne, même si on constate une baisse sensible de scrutin en scrutin depuis les années 1990. L'abstention record enregistrée en 2014 ne peut à l'heure actuelle pas être interprétée comme un véritable retournement des pratiques des habitants, elle est plutôt le résultat d'événements conjoncturels. D'une part, elle résulte de l'expression d'une forme de contestation et d'une défiance envers la classe politique qui ne tient plus son image de parangon de vertu¹⁴⁹. D'autre part cette fin de mandat anticipée avait précipité la tenue des élections et donné lieu à une très faible médiatisation de la campagne électorale et de la date de scrutin, décalée par rapport aux autres régions italiennes et donc peu mentionnée en dehors des médias locaux.

¹⁴⁹ Puisque le président sortant Vasco Errani avait été inquiété par une affaire judiciaire et avait été contraint de démissionner.

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2013-2014-2015	2018
Latium	91,70%	92,08%	89,01	89,03	83,24	81,23%	71,58%	72,70%	60,90%	71,9 %*	66,40%
Emilie-Romagne	96,60%	96,62%	94,49	94,60%	92,98%	88,30%	79,72%	76,70%	68,10%	37,7%**	-
Italie	92,45%	92,69%	89,61%	89,71%	87,09%	81,26%	73,04%	71,39%	63,6%	-	-

source : archive ministero dell'Interno

Tableau 9. La participation électorale aux élections régionales

Au final, le particularisme politique est doublé en Émilie-Romagne d'une réussite unanimement reconnue sur le plan du développement économique et des politiques de *welfare*, au point d'avoir été dans les années 1980 érigée en véritable « modèle » (Bonora et Gardini, 2004 ; Panarari, 2007 ; Prodi, 1966). La volonté est présente chez les acteurs régionaux de perpétuer cette affirmation comme modèle à l'échelle de l'État est encore valide aujourd'hui après que le modèle en question se soit très largement édulcoré (Bonora, 1999), j'y reviendrai dans le chapitre 4.

Conclusion :

L'Émilie-Romagne et le Latium sont en définitive, au-delà de leurs singularités, deux cas représentatifs de la diversité des régions italiennes. Elles sont nées de manière similaire sur le plan institutionnel et ne sont pas concerné par un régionalisme militant confinant au séparatisme. Elles ont cependant évolué de façon différente et leur poids dans les représentations sociales (notamment en Italie) varie considérablement. Les deux régions présentent également une faible notoriété internationale alors même que Rome est une ville mondiale de par son rôle majeur dans les flux touristiques, son rayonnement culturel et les sièges d'institutions internationales qu'elle abrite (dont la F.A.O.). Les territoires de référence pour l'expression de l'identité culturelle locale se structurent cependant de manière différente dans les deux régions. Si la référence à la maille provinciale fait jusqu'au début des années 2010 unanimement référence dans le cas de l'Émilie-Romagne, à travers le modèle ville + arrière-pays (*città + contado*), ce n'est pas le cas dans le Latium dont la trame provinciale est plus récente et dont les villes secondaires sont moins affirmées. Les références aux identités culturelles locales se font alors sur la base d'un autre découpage, présent dans le discours des acteurs régionaux (cf. citation p.160) mais également dans la pratique de la promotion touristique comme le montre la carte présente sur le portail internet *VisitLazio* :

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

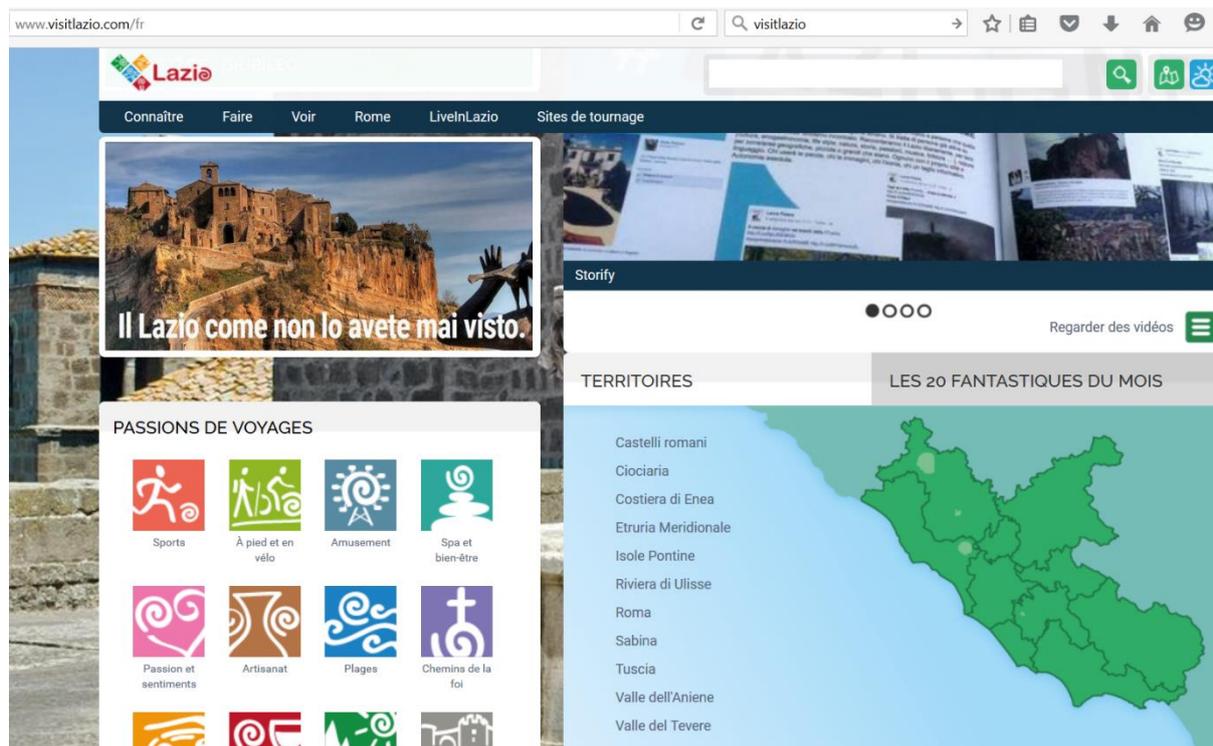


Figure 34. Les découpages du territoire régional selon les identités culturelles locales. Source : www.visitlazio.com (consulté le 26.05.2016)

Dans mon approche, c'est surtout l'engagement des responsables politiques, des dirigeants et des employés des collectivités locales dans la construction d'une image officielle des deux régions, en collaboration ou en concurrence avec les autres échelons (villes, provinces et État) qui sera étudié. La question de la capacité politique institutionnelle semble d'emblée jouer un rôle puisqu'elle permet généralement une plus grande stabilité des gouvernements. Or la région Latium fait partie sur ce plan des plus instables d'Italie, avec 22 présidents différents en exercice au cours de ses 25 premières années d'existence (Pullara, 1995), et déjà plusieurs démissions depuis le passage à une élection directe des présidents de région (Piero Marazzo en 2009 et Renata Polverini en 2013). De plus, comme cela a été signalé au chapitre 1, alors qu'en Émilie-Romagne le gouvernement de la Région n'a pour l'instant jamais échappé à la gauche, dans le Latium l'alternance est la norme, la réélection de Nicola Zingaretti en 2018 constitue un événement qui n'a pas de précédent. L'hypothèse d'une continuité nécessaire dans les stratégies de communication pour permettre l'affirmation de l'image d'une région, est corroborée par l'intervention orale d'une employée du service de communication de la région Émilie-Romagne :

“Pour des raisons politiques en fin de compte, tu sais que chaque homme politique se doit de se distinguer de son prédécesseur, et certaines choses n'ont pas été reprises, c'est pour ça que tout ce travail-là a été perdu » (C. Di Monte, durant l'entretien du 26.01.2014 avec Vittorio Prodi)

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium

Dans cette optique, le Latium partirait avec un certain handicap, mais les dirigeants politiques sont-ils vraiment les acteurs les plus influents dans la construction de la narration territoriale ? Le chapitre suivant propose de se livrer à une analyse de la « boîte noire » que constitue l'expression « acteurs institutionnels » et de rentrer en détail dans l'identification du rôle des différents acteurs de cette production du récit territorial régional.

Conclusion de la Partie 1 :

A l'issue de cette partie, le rôle du récit territorial semble être de concilier les deux acceptions majeures de la notion de territoire : celle de l'exercice d'un pouvoir au sein d'une portion d'espace délimitée et celle, culturelle et sociale, qui repose sur l'idée d'un espace approprié, doté de sens ou du moins de spécificités qui le rendent reconnaissable. En effet, l'efficacité du récit territorial réside dans la capacité des acteurs régionaux à faire de la région un « niveau normal de territorialisation des questions sociales et politiques » (Kernalegenn, 2011).

A cet égard, les régions italiennes sont bien des territoires politiques et administratifs mais leur existence est relativement récente et leurs délimitations territoriales ont varié jusqu'à une période assez récente (le début du XXe siècle pour le Latium, la fin des années 2000 pour l'Émilie-Romagne). Si ce n'est pas sur l'héritage d'une maille immuable dans le temps long, sur quoi se fonde le récit territorial censé légitimer l'existence de ces deux régions et leur pérennité dans les années à venir ? D'après les différents acteurs rencontrés, une première différence fondamentale oppose les deux cas d'étude envisagés ici : l'Émilie-Romagne a, en Italie tout de moins, une forte image perçue, structurée autour de quelques référents qui seront développés plus tard, alors que le Latium n'a « pas d'identité », ou pour éviter l'usage de cette notion chargée idéologiquement d'une image et de représentations moins évidentes.

Dans cette approche de l'image, il faudra dans la suite de la thèse essayer de déterminer si la théorie des différentes phases de la construction territoriale (définition/sélection, institutionnalisation, valorisation) correspond effectivement avec l'analyse des productions de la communication institutionnelle des régions d'étude. Les implications de ces observations concernant le contenu et la forme du récit territorial seront dans la suite de ce travail étudiées dans une perspective communicationnelle (Partie 2) puis dans une perspective politique et institutionnelle (Partie 3) bien que ces deux dimensions soient en réalité indissociables.

Partie 2 : Mettre en scène le territoire par la communication, une approche dynamique de la production des images de la région

Introduction de la partie 2

« Les stratégies de communication (interne ou externes) constituent les supports privilégiés de cette construction sociale du territoire ». En interne, les revues, les newsletters puis les réseaux sociaux visent à faire exister la région et ses habitants comme catégorie d'évidence. Communauté de lecteurs d'habitants, de citoyens, d'usagers, ... ces matériaux ne cessent de plaider pour une délimitation concrète de la société régionale. La communication externe est encore plus audacieuse que la communication interne : « elle ne recule pas devant les globalisations les plus hâtives pour faire exister, sous la forme d'une image et d'un slogan, un territoire et l'ensemble des habitants qu'il regroupe » (Le Bart, 2003)

Comme le montre la citation de Christian Le Bart placée en exergue, une distinction a longtemps été faite entre communication interne et communication externe. Les travaux les plus récents tendent cependant à mettre en question cette dualité, notamment depuis l'apparition de la notion de *place branding* (Anholt, 2005, 2008 ; Hansen, 2010 ; Houllier-Guibert, 2017). Aujourd'hui les sciences de l'information et de la communication tendent à faire de la communication territoriale un champ de recherche à part entière. La communication territoriale est « l'ensemble des communications produites dans et sur un territoire », elle porte « non plus uniquement sur l'institution publique locale (la mairie, le conseil régional), mais plutôt sur la vie quotidienne locale dans son ensemble. En d'autres termes, c'est une communication qui porte sur le « territoire » en tant que collectivité humaine dans un espace donné. » (Awono, 2015, p. 91). Dans ce contexte scientifique, la production du récit territorial est un objet essentiel et constitue une interface entre les discours destinés à susciter l'attachement des habitants et ceux destinés à mettre en valeur les spécificités du territoire à des fins de renforcement de son attractivité.

Le récit territorial officiel est le fruit d'une production ordinaire et quotidienne, réalisée au sein des différents services de l'institution par des acteurs qui n'ont ni les mêmes ressources, ni les mêmes finalités. Dès lors, peut-on encore considérer les « acteurs institutionnels » comme un tout uniforme ? Il existe une variété des registres par lesquels les territoires sont envisagés dans le récit officiel. Cette variété est bien sûr fonction des cibles du discours mais aussi peut-être du temps (différentes périodes correspondant à différentes images de la région). Dans quelle mesure les représentations qui fondent ce que les acteurs appellent les « identités » actuelles correspondent-elles au recyclage d'images anciennes stéréotypées, voire selon les termes de Le Bart de « globalisations hâtives » ?

L'un des enjeux de cette partie est alors d'identifier quels sont les paramètres qui permettent d'expliquer la variation du récit territorial dans le temps, que ce soit dans sa forme (et ses supports de diffusion) ou dans le fond (les référents identitaires mobilisés pour signifier la spécificité du territoire régional). Trouver des jalons temporels dans la production ordinaire

est ardu, les innovations et les adaptations se font à un rythme différent d'une région à l'autre, voire au sein des différents services d'une même Région.

Le chapitre 3 propose une analyse du jeu d'acteurs à l'origine de cette fabrique institutionnelle du récit territorial tandis que le chapitre 4 sera consacrée à l'évolution dans le temps de la manière de se livrer au « réchauffement territorial », notamment à travers le regard porté sur le patrimoine culturel région à différentes occasion (que ce soit par des Grands Evénements ou dans le contexte de la promotion touristique ordinaire).

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Introduction :

Aborder la question de l'image des régions administratives italiennes nécessite de prendre en compte la question des acteurs qui la produisent et ce notamment pour se prémunir le plus possible des essentialismes ou de cette « fétichisation » des régions (Paasi, 2002) du type « la région veut que », mais également de ceux qui intègrent la majuscule « la Région veut que ». Ces expressions sont très fréquentes, tant dans les matériaux récoltés comme corpus d'analyse que dans le discours des acteurs régionaux eux-mêmes. Cette formulation qui tend à personnifier l'institution, lui attribuant une volonté propre, une capacité d'action et de communication, est bien sûr recherchée et assumée, y compris au sein des acteurs institutionnels. En effet, en tant qu'acteur politique inséré dans une organisation administrative, la Région avec une majuscule doit se manifester auprès du public. Les différents messages transmis par l'institution doivent être reconnus comme émanant d'elle et potentiellement acquérir ainsi une certaine lisibilité, une reconnaissance, voire une légitimité :

« En renforçant l'importance des collectivités dans la gouvernance des villes et des territoires, la décentralisation va avoir une autre conséquence : un besoin de reconnaissance et de lisibilité. « qui » agit ? La nécessité de se distinguer et de se faire reconnaître va conduire les collectivités à la création de logos et de signatures institutionnelles. Elles sont destinées à permettre, via la multiplication des supports, d'identifier « qui » gère équipements et services, « qui » construit et aménage. C'est à cette période que les services de communication deviennent une réalité dans les collectivités, qui la communication se professionnalise et commence à s'organiser... » (Mégard, 2012, p. 29)

La présence des guillemets dans le texte de Dominique Mégard dit bien le malaise lié à la complexité du système d'acteur présent derrière l'étiquette que constitue le nom d'une collectivité territoriale. Dans la plupart des travaux qui s'intéressent à la communication institutionnelle, la catégorie des acteurs institutionnels constitue un ensemble qui, s'il n'est pas supposé homogène, n'en reste pas moins rarement décomposé. Dans une perspective constructiviste, je dirai donc avec Romain Pasquier qu'il s'agit ici « d'ouvrir la boîte noire de la Région pour expliquer comment elle devient un sujet et non plus simplement un objet de recherche » (Pasquier, 2012a, p. 31). Le récit territorial est à cheval entre deux dimensions : celle du projet de territoire et celle du marketing territorial, c'est-à-dire dans les deux cas de

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

la promotion de l'image. Comme pour les villes, la pratique promotionnelle des régions italiennes « apparaît durable, systématique, ce qui invite à ne pas la réduire à un phénomène de mode, sans signification » (Rosemberg, 1997). La mise en récit du territoire joue à la fois comme une démarche stratégique et comme le résultat de cette démarche, c'est-à-dire ce que produit le marketing : les images publicitaires, les textes promotionnels, les événements médiatisés.

La production du récit territorial nécessite la mise en place d'un système d'acteurs, entre ceux qui évaluent la nécessité de se doter d'un tel récit, ceux qui décident de sa création, ceux qui l'énoncent, ceux qui le diffusent et ceux qui le reçoivent, en grande partie hors champs ici mais pas totalement. Dès lors, quels jeux d'acteurs se dessinent entre élus (présidents de région et leur gouvernement), techniciens (*planners*, attachés de presse, chargés de communication), et les différents cabinets d'étude mobilisés en tant que consultants ? Quel rôle l'histoire politique spécifique de ces deux régions joue-t-elle dans la construction d'une image très différente de leurs deux administrations ? En étudiant ces discours « régionaux » et en cherchant à les réattribuer au maximum à leurs producteurs, ce sont donc les représentations et les conceptions géographiques des acteurs en charge du récit qui émergent.

Cette formulation des projets de territoire par les responsables de l'administration régionale, c'est aussi la proposition d'une vision pour la région en tant que système territorial, une intention globale qui guide l'action politique mais pas seulement. En effet, les projets de développement à l'échelle d'une région ou d'une métropole ont d'autant plus de chance d'avoir des effets concrets s'ils sont partagés – ou partageables - par les acteurs des autres sphères (économique, culturelle, associative, ...) et par les habitants. La capacité politique d'une institution réside donc aussi dans son aptitude à fournir un discours clair et rassembleur, un récit qui puisse être approprié par le plus grand nombre.

D'autres facteurs sont également à prendre en considération pour embrasser la variété des situations de production du récit. La question du support, des éléments matériels et immatériels qui permettent à ce récit de prendre forme et d'être véhiculé, constitue le second élément majeur qu'affronte ce chapitre. Les presque cinquante années qui séparent l'institutionnalisation des Régions italiennes de la période actuelle sont le théâtre de grands bouleversements en ce qui concerne les pratiques de communication. L'apparition d'internet et son appropriation par les différentes collectivités territoriales joue un rôle majeur, raison pour laquelle la fin des années 1990 constitue, au-delà des mutations du contexte politico-administratif italien (passage à une présidentialisation du gouvernement régional), une période charnière. Le passage d'une communication institutionnelle essentiellement diffusée sur support papier (qu'il s'agisse de l'information aux citoyens ou des campagnes d'affichage promotionnelles) à une utilisation toujours plus importante du numérique modifie les possibilités d'accès aux cibles du récit territorial, mais également les types de médias utilisés

(photographies et cartes en couleur, documents interactifs, vidéo) pour ce dernier. Des évolutions considérables sont également remarquables au sein même des usages qu'ont pu faire les administrations du web : l'ouverture à une multiplicité de locuteurs permises par le développement du web 2.0 puis des plateformes de réseaux sociaux constitue également un élément à prendre en compte pour expliquer l'évolution dans le temps des différentes formes de récit territorial. L'ouverture du récit à une multiplicité de producteurs est-elle davantage due à des évolutions techniques ou politiques ?

Enfin, l'acquisition de compétences en matière de développement économique fait entrer la communication publique des collectivités territoriales dans le champ de la concurrence et de la promotion (Mégard, 2012), ce qui rend d'autant plus nécessaire la fabrication d'une image stable destinée aux populations extérieures à l'entité régionale. Quelles proximités et quelles divergences entretiennent la communication interne, à destination des habitants du territoire considéré, et la communication externe, dirigée vers les utilisateurs et investisseurs potentiels ?

1. Toujours plus de narra(c)teurs pour le récit territorial régional

Comme cela a déjà dit été plus haut, mentionner « les acteurs » comme un tout n'est au final guère plus heuristique pour éclairer les dynamiques envisagées ici que de personnifier le territoire et de lui confier à la fois une « personnalité culturelle » (Guermond, 2006) et une volonté propre. L'objectif est donc ici de déconstruire la catégorie des *acteurs institutionnels*, afin de dégager un système d'interactions à partir desquelles il est possible d'évaluer le poids ou le rôle des différents corps.

Plusieurs hypothèses ont guidé la récolte des données utilisées dans cette partie. La première est celle d'un renforcement relatif du poids et du rôle du Président de Région dans les choix qui mènent à la formalisation du récit territorial. Ce renforcement serait corrélé à un exercice généralement plus personnel du pouvoir exécutif, notamment depuis la réforme de 1999 qui a contribué, comme cela a déjà été souligné, à la personnification du pouvoir régional. Mais l'accroissement des prérogatives du Gouverneur de Région s'est également accompagné, comme pour les maires en 1993, d'une transformation de l'exercice du pouvoir exécutif dans un sens managérial, avec la possibilité pour lui de nommer les membres du gouvernement en les sélectionnant en dehors du cercle de l'élite politique régionale traditionnelle constituée par les élus du Conseil Régional. Au-delà de ces dirigeants politiques, le rôle de l'ensemble des administrateurs et techniciens de la collectivité territoriale (et particulièrement les haut-fonctionnaires et les directeurs des différents départements de l'administration régionale) mérite d'être précisé : au-delà de leur rôle de mise en œuvre des stratégies données dans les grandes lignes par les dirigeants politiques, sont-ils en mesure d'infléchir les messages et de transformer le contenu du récit ?

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

L'acquisition de nouvelles compétences et l'accroissement du pouvoir de la collectivité régionale génèrent des besoins et des possibilités nouvelles tout en multipliant les sources de ce récit officiel. La professionnalisation du métier de communicant et l'inscription durable de ses représentants au sein des différents services de l'administration régionale joue également un rôle essentiel dans la mise en forme du discours institutionnel. Cependant et de manière paradoxale, elle ne va pas dans le sens d'une clarification de la narration déployée par les acteurs institutionnels. Enfin, les entretiens auprès des personnels, tant politiques que techniques, engagés dans la production du récit territorial affirment une volonté d'ouverture aux initiatives *bottom-up* et à la facilitation de l'expression des acteurs extérieurs à l'institution régionale. Mais quelle place est réellement laissée à ces producteurs extérieurs, et en particulier à la population locale (associations ou individus) dans la communication officielle ?

1.1. Les « décideurs politiques » : des acteurs historiques aux visions contrastées

Parmi les critères de renforcement de la capacité politique régionale, Romain Pasquier évoque la question de la constitution d'une élite politique régionale spécifique, l'expression « élite politique » désignant en réalité « les titulaires d'un mandat politique dans les assemblées et exécutifs à l'échelon régional » (De Witte, Grunert et Satrustegui, 1981 cité dans Pasquier, 2004). L'une des entrées possibles dans cette enquête sur l'identité et le statut des producteurs du récit territoriale est donc de se demander si la catégorie « élite politique régionale » fait sens dans le cas italien et si elle ne mérite pas d'emblée d'être décomposée. En effet, les travaux italiens en sociologie et en sciences politiques ont largement défriché cette question de l'appartenance sociologique des classes dirigeantes régionales. Elles concluent à une étonnante homogénéité du personnel politique (issu des partis et des syndicats) et des fonctionnaires (détachés de l'État) au moment de la création des Régions, durant la décennie 1970. Cette homogénéité a pour résultat une surprenante uniformité dans la comparaison des législations régionales (Vassallo, 2001, 2013). Les travaux sur ces élites ont cependant été menés principalement sur les élus aux Conseils Régionaux, mais cet organe est de moins en moins pertinent pour étudier les choix politiques. Avec la présidentialisation des Régions (1995 puis 1999) c'est désormais à la présidence et à la *giunta* que reviennent la plupart des choix en matière de politiques publiques (cf. Chapitre 2) comme en matière de communication. L'administration régionale italienne est organisée de manière bicéphale, avec une partie dédiée au pouvoir législatif : le Conseil Régional qui a à sa tête un Président du Conseil Régional, qu'il faut bien différencier du Président de Région, qui dirige le second corps de l'institution régionale : le gouvernement (*giunta*). Cette bipartition n'est pas anodine dans le cadre de l'analyse du discours officiel de la Région puisque ces deux parties possèdent chacune leur propre service de communication. La collecte des matériaux servant de support à la communication officielle de l'institution régionale a cependant mis en évidence une très

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

large domination de la *Giunta* par rapport au Conseil Régional, qui n'exerce finalement qu'une action de communication légère, destinée à informer la population de l'activité de leurs députés et de la teneur des débats au sein des séances du Conseil (ou Assemblée Législative dans le cas de l'Émilie-Romagne). En termes d'exercice du pouvoir, mais aussi de formulation des stratégies de communication, l'organisation bicéphale des Régions italiennes s'est peu à peu déséquilibrée au profit du pouvoir exécutif et de la personne du Président de Région, comme l'on montré les différentes vagues de réformes évoquées dans le chapitre précédent. C'est donc par la figure du Président de Région¹⁵⁰, puis rapidement celles qui composent son entourage, qu'a commencé l'enquête sur les différents acteurs qui constitue l'administration régionale.

1.1.1. L'évolution du rôle du Président/Gouverneur de Région entre 1970 et 2018

Les Régions administratives italiennes sont avant tout des institutions politiques, dirigées par un représentant élu, qui incarne et représente l'ensemble de l'administration régionale. La majorité des documents réunis pour constituer le corpus d'analyse de cette recherche doctorale porte la mention de l'identité du Président en exercice. C'est ce dernier qui signe les préfaces des brochures et publications les plus structurées et ce tant au début de la période considérée que dans les matériaux les plus contemporains. En cela, la figure du Président de région est placée à une position centrale dans la fabrique du récit territorial, il en est en quelque sorte un des principaux narrateurs (ou du moins est présenté comme tel). Dans le cas de la Région Latium comme dans celui de l'Émilie-Romagne, la structure en charge de la communication est directement subordonnée à la Présidence, ce qui fait que tout le personnel en charge de la communication officielle est susceptible d'être révoqué et nommé par le nouveau Président lors d'une élection ou *a fortiori* d'un changement de majorité (Pitruzzella, 2004). De plus, dans les différents mandats analysés, il est apparu que le Président de Région a tendance à garder pour lui de manière récurrente certaines compétences qui sont clairement liées à la capacité d'énonciation du récit territorial à destination de l'extérieur : le tourisme, le développement économique, le marketing. C'est par exemple le cas actuellement dans le Latium de Nicola Zingaretti, qui a tenu à ne pas déléguer la gestion du tourisme à ses Assesseeurs¹⁵¹, comme le souligne une fonctionnaire de l'Agence de promotion touristique :

« En ce qui concerne le tourisme, aucun assesseur n'a été nommé. Le Président voulait garder pour lui les compétences, en disant qu'il s'agissait de l'un des plus gros

¹⁵⁰ Sauf mention contraire, toutes les occurrences du terme de « Président » dans cette thèse désignent le Président du gouvernement régional (*giunta*) aussi désigné par le terme de Gouverneur.

¹⁵¹ Voir note 41.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

atouts. Donc le Directeur (de l'agence) est directement confronté au Président¹⁵² » (entretien avec A. Pasquetti, 20.05.2014).

Au-delà de cette dimension volontariste qui souligne l'enjeu de notoriété de la région en termes touristiques, les autres secteurs, comme celui du développement économique et l'attractivité industrielle sont aussi largement tributaires des choix directs du président de Région. L'idée que l'harmonie de la stratégie de communication repose presque entièrement sur la personne du Gouverneur est assez perceptible dans le désarroi que provoque la vacance du pouvoir exécutif en Émilie-Romagne entre la démission de Vasco Errani (8 juillet 2014) et la mise en place de l'administration de Stefano Bonaccini (élu le 22 décembre 2014). Ainsi, lors d'un entretien, la responsable de l'Attractivité Territoriale au sein de la structure ERVET¹⁵³ déclarait :

« Nous avons changé de président de Région, les élections ont eu lieu et donc maintenant les rôles sont en train de se définir. La compétence sur le marketing a été laissée au Président. On ne sait pas encore ce qu'il entend par marketing, ça peut encore être que par « marketing » il veut dire marketing institutionnel, donc seulement la communication politique de base, l'agence de presse. Le problème c'est que cette année nous avons l'Exposition Universelle... ce que je dois encore comprendre c'est entre les mains de qui est placée l'application de la loi 14/2014, qui est la loi pour le développement et l'attractivité. Est-ce que c'est entre les mains de l'assesseur aux activités productives, au Président, à l'Assesseur Bianchi [Assesseur à la Coordination des politiques européennes, à l'Éducation, à la Formation et au Travail]... je ne sais pas, nous n'avons plus d'interlocuteurs¹⁵⁴ » (entretien avec Paola Maccani réalisé le 30.01.2015)

Cet entretien vient éclairer en creux la situation plus ordinaire où les politiques publiques et les campagnes de communication destinées à accroître l'attractivité du territoire régional pour les entreprises sont gérées sans intervention directe de la Présidence. Reste que parmi les pouvoirs qui lui sont conférés, celui d'attribuer ou non les compétences à tel ou tel membre de son gouvernement constitue bel et bien un élément majeur de sa capacité d'influer sur le récit régional. Cependant, le statut et la légitimité de cette figure politique ont largement évolué au cours de la période couverte par cette recherche. D'abord élu au suffrage indirect, par et parmi les membres du Conseil Régional, le personnage du Président de Région a changé d'envergure à partir de 1999 et le passage à une élection au suffrage direct. La situation

¹⁵²« Per il turismo, non è stato creato un Assessore. Il Presidente voleva tenere per se le deleghe, dicendo che era un puntomaggiore di forza. Quindi il Direttore si confronte direttamente col presidente.»

¹⁵³ Ervet (Emilia-Romagna Valorizzazione Economica del Territorio) est une société *inhouse* de la Région Emilie-Romagne en charge de l'aide aux entreprises régionales.

¹⁵⁴« Abbiamo cambiato il presidente della regione, abbiamo avuto le elezioni quindi adesso si stanno definendo i ruoli. Una delega del marketing è stata lasciata al presidente. Non si sa ancora cosa intende per marketing, poi può anche essere che con "marketing" intende marketing istituzionale quindi solo la comunicazione politica di base, l'agenzia stampa. Il tema è che abbiamo Expo quest'anno... quello che devo ancora capire è, quello che è l'applicazione della legge regionale 14/2014 che è la legge per lo sviluppo e l'attrattività, in mani a chi è questa legge. Se è in mano a l'Assessore alle attività produttive, al Presidente, all'Assessore Bianchi... non lo so, non abbiamo più interlocutori.»

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

contemporaine est donc radicalement différente de celle qui prévalait avant la loi instaurant l'élection directe du Président. Seul un petit nombre de personnes sont parvenues à imposer leur nom et à poser durablement leur empreinte parmi les Présidents de Région non-élus au suffrage universel¹⁵⁵, ce qui suffit chez certains acteurs à avancer que leur rôle en termes de politique d'image était minime. A l'évocation de mon projet de fouiller l'ensemble des allocutions de début de mandat à la recherche de la vision personnelle de chaque chef de l'exécutif, le responsable des archives du Conseil Régional de la Région Latium souligne que pour lui, avant 2000, le document programmatique régional était l'émanation des partis politiques coalisés pour former une majorité, elle-même instable, et que rien ou presque de ce document n'était de la main du futur Président de région. Au-delà des secteurs fortement impliqués dans la construction de l'image de marque de la région – et donc les représentations que l'on s'en fait à l'extérieur -, la prééminence actuelle de cette figure du Président est également relevée comme une évidence en ce qui concerne la relation aux citoyens et la narration construite et diffusée en interne. Le rôle de figure de référence pour l'ensemble de la communauté régionale est ainsi souligné par l'un des proches conseillers du Président de l'Émilie-Romagne Vasco Errani :

“Le récit qui peut être utile à l'Émilie-Romagne ce sont les politiques qui le produisent par leurs contacts directs avec les territoires et leur capacité à s'adresser aux gens (...). En parlant avec des exemples, des cas, des personnes concrètes. En raisonnant et en promouvant un sentiment de communauté, un proposant une route commune pour affronter la crise économique, sociale et de valeur. La question la plus intéressante n'est pas qui a le plus de pouvoir [dans la fabrique du récit] mais qui est en mesure de faire la meilleure synthèse. Je pense qu'avec l'élection directe du Président [de Région], ce devoir lui revient, à lui et ses collaborateurs directs”¹⁵⁶ (entretien avec Piero Venturi, mai 2016)

Le rôle des « collaborateurs directs » évoqués par Piero Venturi (et qui en fait lui-même partie) est alors à prendre en compte, qu'il s'agisse des membres du cabinet du Président ou de ses assesseurs. En effet, s'ils ont été choisis par le Président, ils restent libres de leurs prises de paroles comme de la réalisation de certains projets de communication qui dépendent directement du domaine de compétence de leur assessorat : tous les matériaux produits dans le cadre du récit territorial ne sont en effet pas soumis à une autorisation de publication par la Présidence.

¹⁵⁵ Le nom de Guido Fanti, premier président de la Région Emilie-Romagne est ainsi revenu à plusieurs reprises chez les fonctionnaires ayant eu une carrière longue au sein de l'institution, comme faisant partie des personnalités qui ont le plus marqué de leur empreinte l'image de la Région.

¹⁵⁶ “La narrazione che può servire all'Emilia-Romagna la producono le politiche a contatto con i territori e la capacità di parlare alla gente tramite l'insieme dei mezzi disponibili, in particolare quelli autonomi dall'amministrazione, sia generalistici che specializzati. Parlando con esempi, con casi, con persone concrete. Ragionando e promuovendo un sentimento comunitario, proponendo un cammino comune per affrontare la crisi economica, sociale, di valori. La domanda più interessante non è chi ha più potere, ma chi è in grado di fare la sintesi migliore. Penso che con l'elezione diretta del Presidente il compito spetti a lui e ai suoi collaboratori diretti”

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

En somme, l'hypothèse d'un renforcement du contrôle du Président de Région sur le récit diffusé par l'institution régionale se trouve largement confirmé par les acteurs sur le terrain. En découle un second questionnement, plus géographique, sur l'influence que peut avoir l'origine géographique locale des dirigeants politiques, au premier rang desquels le Gouverneur, sur leur pratique politique et sur l'image finalement construite de la région.

1.1.2. Latium et Émilie-Romagne : une « région d'État » face à l'incarnation du modèle polycentrique

L'idée selon laquelle la trajectoire personnelle des acteurs conditionne leur représentation du territoire n'est pas neuve en géographie et l'importance de l'échelle locale dans la manifestation de l'ancrage territorial des Italiens a déjà été évoquée au chapitre précédent. L'émergence de ce questionnement dans cette recherche doctorale s'est portant faite sur un mode inductif. En effet, c'est par la fréquentation du terrain et la multiplication des interactions avec les membres de l'administration des deux régions d'étude que m'est apparue cette tendance, chez certains acteurs, à mettre en évidence l'origine géographique de tel ou tel responsable. Cela est particulièrement vrai dans le cadre de l'Émilie-Romagne où le maillage provincial constitue une échelle de référence des politiques publiques comme de la fabrique de l'imaginaire régional (cf. chapitre 5) et semble également être fortement investi de sens par les habitants. Ainsi Vasco Errani (président de 1999 à 2014) est régulièrement décrit par les acteurs rencontrés comme « *un Ravennate*¹⁵⁷ » alors que son successeur Stefano Bonaccini est lui plus souvent désigné comme « *il Modenese*¹⁵⁸ ». Cette tendance est également très présente dans la presse quotidienne locale¹⁵⁹. De là ont émergé deux questions qui ont guidé une partie du travail d'enquête sur l'identité et le rôle des acteurs en charge de la narration. Est-il possible de mettre au jour des logiques géographiques dans la sélection des membres de cette « élite politique régionale » ? L'origine géographique de ces dirigeants a-t-elle un impact sur la manière dont est présentée la région dans le discours officiel de l'institution¹⁶⁰ ?

Pour répondre à la première question, il a d'abord fallu construire une base de données sur l'origine géographique¹⁶¹ des différents Présidents de Région, en fonction des responsabilités politiques ou des expériences professionnelles préalables à l'exercice de leur mandat. Ces données ont été rapportées à l'échelle provinciale, ce qui est un choix pertinent pour l'Émilie-

¹⁵⁷ Originaire de Ravenne

¹⁵⁸ Originaire de Modène

¹⁵⁹<https://www.lapressa.it/articoli/politica/il-modenese-stefano-bonaccini-si-ricandida-alla-guida-della-regione>

¹⁶⁰ Un premier travail de recherche en master m'avait rendu attentif aux inégalités de traitement reçues par les différentes parties du territoire régional dans la mise en scène de la région Émilie-Romagne.

¹⁶¹ L'origine géographique d'un acteur est une donnée complexe à formaliser, elle peut renvoyer tant à son lieu de naissance, son lieu de résidence à un moment donné de sa vie ou de sa carrière, ou bien au lieu d'exercice de sa dernière fonction professionnelle ou mandat électif. C'est cette dernière information que j'ai privilégié dans les pages qui suivent.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Romagne pour les raisons déjà évoquées, mais peut-être moins dans le Latium où, on le verra, les représentations territoriales et les jeux de pouvoirs s'expriment d'abord dans une relation centre-périphérie par rapport à Rome, et ensuite dans une relation entre pouvoir décentralisé et pouvoir central liée à la présence de la capitale de l'État italien.

Une « élite politique polycentrique »

Dans le cas de l'Émilie-Romagne, il faut souligner une large diversité des origines géographiques locales (mais toujours internes à la région) des différents présidents élus à la tête de l'administration régionale. Dans la droite ligne de ce qui a déjà été mentionné précédemment sur le caractère polycentrique de la région, la capitale régionale n'apparaît pas surreprésentée par rapport à d'autres chefs-lieux de province du territoire régional comme Modène ou Ravenne. Ainsi, si Bologne a longtemps joué à l'échelle nationale le rôle de « capitale de culture politique rouge » (Galli et Capecchi, 1968 ; Ramella, 2005), elle ne jouit pas d'un rôle privilégié par rapport aux autres villes importantes du territoire régional et les caractéristiques qui lui sont attribuées (ancrage à gauche, innovation institutionnelles, etc.) peuvent être étendues à l'ensemble du territoire régional. Le tableau de synthèse de la trajectoire des Présidents de Région (Tableau 10) témoigne d'un modèle récurrent de trajectoire pour ces acteurs avec un passage par l'exercice de fonctions politiques à l'échelle locale et/ou provinciale avant la candidature aux responsabilités régionales. Le déplacement de l'origine géographique des présidents en fonction du temps ne met pas en évidence une évolution chronologique bien nette du centre de gravité politique de la Région, bien que l'alternance entre Modène et Bologne soit relativement fréquente.

N°	Président	Date de début et de fin de mandat	Plus d'un mandat (réélections)	Parti Politique	Résumé de la carrière politique antérieure	Origine géographique
1	Guido Fanti	juil. 1970 - mai 1976	oui (2)	PCI	Secrétaire de la section provinciale PCI Bologne puis Maire de Bologne (1966-1970)	Bologne
2	Sergio Cavina	mai 1976 - déc. 1977	non	PCI	Secrétaire section provincial PCI Ravenne, Conseiller municipal à Ravenne (1956-70), Conseiller régional (1970-1976)	Ravenne
3	Lanfranco Turci	déc. 1977 - mars 1987	oui (3)	PCI	Chargé de la culture à la section provinciale PCI Modène, Conseiller Province de Modène, Conseiller régional (1970-1977)	Modène
4	Luciano Guerzoni	avril 1987 - juin 1990	non	PCI	Conseiller municipal à Modène puis Conseiller Régional (1978-1987)	Modène
5	Enrico Boselli	juil. 1990 - juin 1993	non	PSI	Conseiller municipal à Bologne (1980-1985), Conseiller Régional (1985-1990)	Bologne
6	Pier Luigi Bersani	juil. 1993 - mai 1996	oui (2)	PDS	Vice-président Comunità Montana del Piacentino, Conseiller municipal de Bettola (prov. Piacenza), Conseiller régional 1980-1983	Piacenza
7	Antonio La Forgia	mai 1996 - mars 1999	non	PDS - DS	Conseiller municipal et Assesseur à la Commune de Bologne (1970-1990), secrétaire communal puis régional du Partito Democratico della Sinistra, Conseiller Régional (1990-1996)	Bologne
8	Vasco Errani	mars 1999 - juil. 2014	oui (4)	DS - PD	Conseiller Municipal à Ravenne, conseiller régional (1995-1999)	Ravenne
9	Stefano Bonaccini	déc. 2014 - en cours	en cours	PD	Assesseur à la Commune de Campogalliano (prov. Modène), secrétaire PDS de Modène, assesseur Commune de Modène, secrétaire de la section PD de Modène, Conseiller Régional (2010-2014)	Modène

Tableau 10. Origine géographique et parcours politique des Présidents de la Région Émilie-Romagne

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

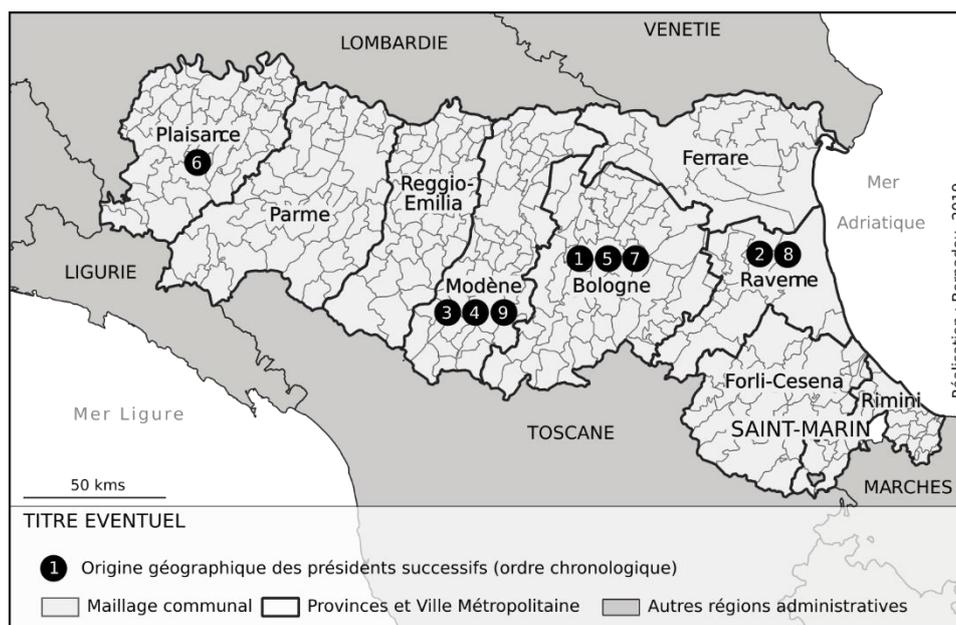


Figure 35. Carte du déplacement de l'origine géographique au cours du temps

L'attention portée en Émilie-Romagne à l'origine géographique des Présidents de Région peut être déclinée à l'échelle des membres des gouvernements (*giunte*) successifs puisque cet organe n'est pas soumis à une forme de représentativité territoriale (comme c'est le cas de l'Assemblée Législative) et qu'elle constitue la partie la plus importante de « l'entourage » du Président auquel faisait référence Piero Venturi. L'exigence de représentativité de toutes les portions du territoire régional dans la composition du gouvernement régional semble être la norme, ce que viennent confirmer les entretiens conduits au sein du département de Planification territoriale de la Région mais également certaines déclarations des présidents eux-mêmes dans la presse. Ainsi, le Président Errani alors nouvellement réélu en 2010 commentait en conférence de presse la composition de son nouveau gouvernement en ces termes : « Des signaux clairs ont été donnés par rapport à la présence féminine (qui passe de 2 à 5 membres), au renouvellement (9 membres sur 12) et au rapport avec les territoires dans une claire perspective de gouvernement régional¹⁶² » (Errani, 2010). La nécessité d'une bonne représentation de l'ensemble des aires qui composent le territoire régional est donc parfaitement assumée chez les responsables politiques, au point de devenir une contrainte parfois décrite comme insupportable. C'est en tout cas ce que déclare le Président Bonaccini, juste après son élection en décembre 2014 dans le quotidien *La Repubblica* :

¹⁶²«sono stati dati dei segnali chiari in relazione alla presenza femminile (che passa da 2 a 5), al rinnovamento (9 esponenti su 12), al rapporto con i territori dentro un'idea chiara di governo regionale» source : <http://salute.regione.emilia-romagna.it/news/regione/errani-presenta-la-nuova-giunta-regionale>, consulté le 14.10.2016

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

« Moi je dois aussi donner des signaux de rupture par rapport au passé – et ce n'est pas là un jugement négatif par rapport au gouvernement précédent – en tenant compte que mon gouvernement sera composé de dix assesseurs, la moitié de femmes, l'autre d'hommes. Et que le principe de la représentation territoriale ne sera pas respecté. Ce point je le considère résolu à travers la composition du groupe PD au Conseil Régional, où aucune province n'est exclue de la représentation, par la provenance de chacun des conseillers¹⁶³ » (Bonaccini, 05.12.2014)

Mais contrairement à cette prise de position forte, le gouvernement régional annoncé quelques semaines plus tard comporte un niveau de représentation territoriale tout à fait similaire à celui des trois gouvernements précédents, avec une seule province non-représentée par un membre du gouvernement, celle de Forli-Cesena (Figure 36).

¹⁶³« Io devo dare anche segnali di discontinuità rispetto al passato — e non è un giudizio negativo sulla giunta precedente — tenendo conto che la mia sarà una giunta di dieci assessori, metà donne, metà uomini. E che il principio della rappresentanza territoriale non sarà rispettato, lo considero risolto con la composizione del gruppo consiliare Pd dove, per provenienza dei singoli, nessuna provincia è esclusa" Source : https://bologna.repubblica.it/cronaca/2014/12/05/news/in_giunta_mi_porto_bianchi_ma_sullassessore_alla_sanit_che_so_di_giocarmi_il_futuro-102177090/ (consulté de 19.14.2019)

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

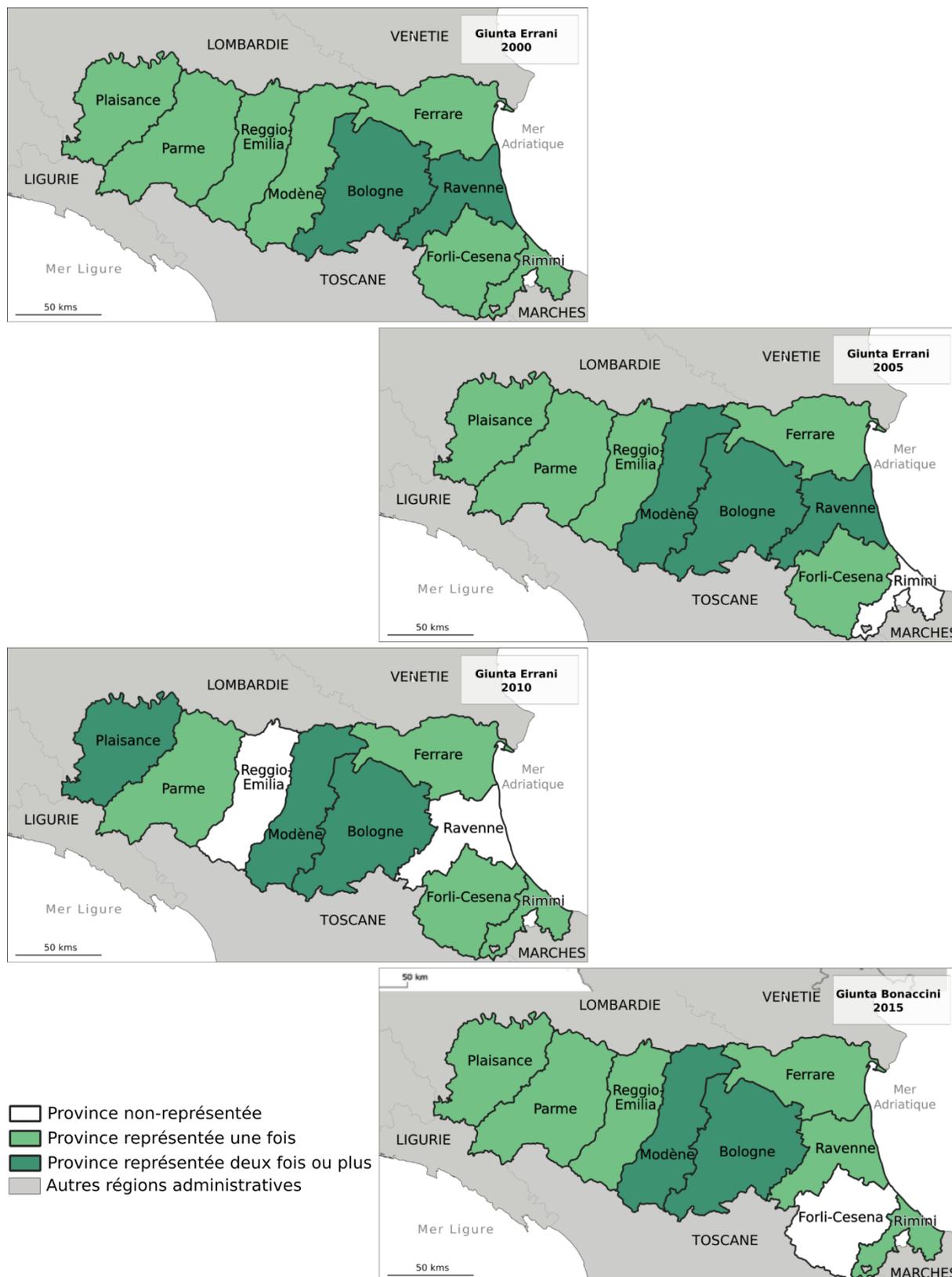


Figure 36. Répartition de l'origine géographique des membres du gouvernement régional de l'Émilie-Romagne par province lors des quatre derniers mandats

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Le Latium, une « élite capitale »

Dans le Latium, la problématique géographie liée à l'origine des dirigeants politique s'exprime d'une toute autre manière. En termes de démographie comme en termes de production de richesse, il existe un déséquilibre fondamental entre la province de Rome et autres, qui sont souvent représentées comme des marges. Les identités locales ne se structurent d'ailleurs pas en fonction de la maille provinciale mais de territoires plus étroits, et aux limites plus floues, supposément plus ancrés dans l'histoire, souvent repris dans le cadre de la promotion touristique (cf. fin du chapitre 2). L'origine des membres des gouvernements du Latium fait donc apparaître un tout autre modèle de répartition : ce n'est plus la représentation des différentes provinces de la Région qui prime mais plutôt celle des intérêts romains d'un côté et nationaux de l'autre. Les assesseurs du Latium sont de manière générale soit des « apparatchiks » des grandes formations politiques nationales (celles de la majorité arrivée au pouvoir aux élections régionales), soit d'anciens membres de l'administration de la Commune ou de la Province de Rome, soit encore des hauts-fonctionnaires issus de l'un ou l'autre des ministères. Les élus locaux des provinces périphériques, majoritaires dans le cas de l'Émilie-Romagne, forment ici une toute petite minorité. Cette répartition originale ne se prête pas à l'exercice cartographique précédent, la surreprésentation du centre (la capitale ou l'État) ressort directement de la lecture des tableaux 11, 12, 13 et 14 où la couleur verte, représentant les élus locaux des zones périphériques, est presque absente. Ce n'est pas forcément l'intérêt de la région (au sens de l'ensemble de ses territoires locaux) qui prime lorsqu'il s'agit de composer les gouvernements régionaux dans le Latium. Au contraire, la place donnée aux acteurs romains et aux personnalités issues de fonctions d'envergure nationale peut constituer une faiblesse dans la fabrique de l'image de la région, qui devient alors plutôt une région « tremplin ».

Composition de la Giunta Storace 2000

Nom	Compétence	Echelle de référence / Province d'origine	Fonction précédente
Giorgio Simeoni	Education, Formation et Emploi	Rome	Privé
Francesco Aracri	Transports et Travaux Publics	échelle nationale	Dirigeant National de Parti Politique (AN)
Andrea Augello	Budget et Programmation des Fonds Européens	échelle nationale	Dirigeant National de Parti Politique (AN)
Luigi Ciaramelletti	Culture, Tourisme et Sport	Rieti	Assesseur Commune de Rieti
Armando Dionisi	Urbanisme	Rome	Maire de Cantenaro (RM)
Anna Teresa Formisano	Politiques pour la famille et l'enfance, services sociaux	Frosinone	Conseil Municipal de Frosinone
Giulio Gargano	Personnel, Domaine et Patrimoine	échelle nationale	Dirigeant National de Parti Politique (AN)
Antonello Iannarilli	Agriculture	Frosinone	Conseiller Municipal de Alatri (FR)
Donato Robilotta	Affaires institutionnelles et collectivités locales	échelle nationale	Fonctionnaire adm. Centrale (Conseil des Ministres)
Francesco Saponaro	Activités productives	Rome	Privé
Vincenzo Saraceni	Santé	Rome	Universitaire et directeur d'hôpital
Marco Verzaschi	Environnement	Rome	Conseiller Municipal de Rome

Tableau 11. Origine géographique et fonction des membres du gouvernement régional du Latium en 2000

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Composition de la Giunta Marazzo 2005

Nom	Compétence	Echelle de référence / Province d'origine	Fonction précédente
Bruno Astorre	Travaux publics	Rome	Conseiller Provincial Rome
Augusto Battaglia	Santé	échelle nationale	Député
Massimo Pompili	Urbanisme	Rome	Conseiller Municipal Rome
Daniela Valentini	Agriculture	Rome	Conseillère Municipale Rome
Giulia Rodano	Culture et Sport	échelle nationale	Dirigeante PCI puis DS
Francesco De Angelis	Commerce	Frosinone	Dirigeant PCI province de Frosinone
Silvia Costa	Education et Formation	échelle nationale	Dirigeante nat. La Margherita
Fabio Ciani	Transports	Rome	Dirigeant COTRAL (entreprise de transport régional)
Luigi Nieri	Budget	Rome	Conseiller Municipal Rome
Alessandra Tibaldi	Emploi	Rome	Maire adjoint commune de Rocca Priora (RM)
Angelo Bonelli	Environnement et coopération entre les peuples de la Région Latium	Rome	Conseiller Municipal Rome
Marco Di Stefano	Personnel, Domaine et Patrimoine	Rome	Secrétaire provincial (Rome) du parti UDC
Raffaele Ranucci	Développement économie et Recherche des fonds européens	échelle nationale	Président des <i>Scuderie del Quirinale</i> et de Palaexpò
Mario Michelangeli	Protection des consommateurs	échelle nationale	Dirigeant du Partito dei Comunisti Italiani
Regino Brachetti	Affaires institutionnelles	Viterbe	Maire de Tuscania (VT)
Alessandra Mandarelli	Politiques sociales	Frosinone	Conseillère Municipale de Ceccano (FR)

Tableau 12. Origine géographique et fonction des membres du gouvernement régional du Latium en 2005

Composition de la Giunta Polverini 2010

Nom	Compétence	Echelle de référence / Province d'origine	Fonction précédente
Malcotti Luca	Infrastructures et travaux publics	échelle nationale	vice secrétaire national de la "Federazione degli Edili" (bâtiment)
Mattei Marco	Environnement	Rome	Maire de Albano Laziale candidat présidence province de Rome
Santini Fabiana	Art, Jeunesse et sports	échelle nationale	collaboratrice du ministre Claudio Scajola
Zappalà Stefano	Tourisme et "made in Latium"	Latina	Conseiller Municipal Latina, maire de Pomezia
Zeza Mariella	Travail et politiques sociales	échelle nationale	Journaliste. Dirigeante de l'association D52 (féministe)
Armeni Fabio	Vice-Président. Urbanisme et Territoire	Rome	Conseiller Régional Lazio (élu pour Rome)
Battistoni Francesco	Politiques agricoles	Viterbe	Conseiller Provincial Viterbo, maire de Proceno (VT)
Buontempo Teodoro	Logement, protection des consommateurs et monde associatif	échelle nationale	Député Alleanza Nazionale (Rome) à la Chambre des Députés
Cangemi Giuseppe	Collectivités locales et Sécurité	échelle nationale	Conseiller Municipal Rome, Conseiller province de Rome
Cetica Stefano	Budget	Rome	Maire de Cerveteri (RM)
Cicchetti Antonio	Education et culture	Rieti	Maire de Rieti, conseiller régional
Di Paoloantonio Pietro	Industrie et gestion des déchets	Rome	Secrétaire provincial syndicat UGL transport
Lolobrigida Francesco	Mobilité et transports	Rome	Conseiller municipal Subiaco, conseiller provincial Rome

Tableau 13. Origine géographique et fonction des membres du gouvernement régional du Latium en 2010

Composition de la Giunta Zingaretti 2013

Nom	Compétence	Echelle de référence / Province d'origine	Fonction précédente
Smeriglio Massimiliano	Vice-président, Formation, Recherche, Education et Université	Rome	Assesseeur Province de Rome
Ciminiello Concettin	Egalité des chances, Autonomies locales et Sécurité	échelle nationale	Directrice administrative au Ministère de l'Economie et des Finances
Civita Michele	Politiques du territoire, Mobilité et Déchets	Rome	Assesseeur Province de Rome
Fabiani Guido	Développement économique et activités productives	Rome	Recteur de l'Université Roma Tre
Ravera Lidia	Culture	échelle nationale	Intellectuelle - Romancière
Refrigeri Fabio	Infrastructures, Logement et Environnement	Rieti	Maire de Poggio Mirteto (RI)
Ricci Sonia	Agriculture, chasse et pêche	Latina	Conseillère communale de Sezze (Latina) + Direction nationale Leghe delle Cooperative
Sartore Alessandra	Budget, Patrimoine et Domaine	échelle nationale	Conseillère juridique du Ministre pour la Cohésion Territoriale
Valente Lucia	Emploi	Rome	Professeur du Droit du Travail à la La Sapienza di Roma
Visini Rita	Politiques sociales et Sport	échelle nationale	Dirigeante du Centre National pour les patients transplantés. Présidente de la branche régionale de l'Action Catholique

Tableau 14. Origine géographique et fonction des membres du gouvernement régional du Latium en 2013

De fait, les suites de carrières des assesseurs régionaux du Latium se font en majorité dans les bureaux nationaux des grands partis politiques ou dans des structures publiques ou privés ayant leurs sièges à Rome. Ce lien privilégié à l'État et aux fonctions nationales permet de parler, du point de vue du profil et des trajectoires des élites politiques du Latium, d'une « Région-capitale ». Cela est d'ailleurs bien souligné, de façon plutôt acide, par l'ancien directeur du département Culture de la Région Latium :

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

« Depuis l'avènement des Régions, l'Émilie a eu une classe politique beaucoup plus mature, plus compétente et bien moins corrompue de celle du Latium. Alors qu'en Émilie le Président de la Région est une autorité, ici, étant donné qu'il y a la capitale et le gouvernement central, ceux qui comptent le plus ce sont les Ministres et le Maire de Rome. Donc on peut dire que la Région Latium a plusieurs handicaps à dépasser par rapport à la Région Émilie. Ce sont deux régions très très différentes l'une de l'autre¹⁶⁴. » (Entretien avec Alberto Pronti, le 13.05.2015)

N°	Président	Date de début et de fin de l'exercice du pouvoir	Parti Politique	Résumé carrière politique antérieure	Origine géographique (exercice des fonctions précédentes)
1	Mechelli Girolamo	1970-1972	DC	Président Province de Rome (1966-70)	Rome
2	Cipriani Luigi	1972-1973	DC	Dirigeant de la section DC (province de Rieti)	Rieti
3	Santini Rinaldo	1973-1975	DC	Maire de Rome (1967-69)	Rome
4	Palleschi Roberto	1975-1976	PSI	Député (1963-68) circonscription de Rome	Rome
5	Ferrara Maurizio	1976-1977	PSI	Dirigeant du PCI, directeur du quotidien <i>l'Unità</i> (1966-70)	échelle nationale
6	Santarelli Giulio	1977-1982	PSI	Maire de Marino (RM) (1961-1968)	Rome
7	Landi Bruno	1983-84 / 1987-90	PSI	Ségretaire section régionale du Partito Socialista Italiano	Rome
8	Panizzi Gabriele	1984-1985	PSI	Conseiller municipal Terracina (1960-1985)	Latina
9	Montali Sebastiano	1985-1987	PSI	Maire Ciampino (1978-1980)	Rome
10	Gigli Rodolfo	1990-1992	DC	Maire Viterbo (1970-1975)	Viterbe
11	Pasetto Giorgio	1992-1994	DC	Dirigeant de section DC (province de Rome)	Rome
12	Proietti Carlo	1994-1995	Pds	Conseiller Province de Rome et Président Conseil Régional Latium	Rome
13	Osio Arturo	1995-1995	Verdi	Fondateur WWF Italie, premier mandat conseiller régional 1990	échelle nationale
14	Badaloni Piero	1995-2000	Ulivo	Pas de carrière politique (Présentateur TV Rai 1)	échelle nationale
15	Storace Francesco	2000-2005	AN	Député (1994-2000) circonscription 21 (Frosinone)	Frosinone
16	Marrazzo Piero	2005-2010	PD	Pas de carrière politique (Présentateur TV Rai 3)	échelle nationale
17	Polverini Renata	2010-2013	CD	Syndicaliste Union Générale du Travail (syndicat libéral)	échelle nationale
18	Zingaretti Nicola	2013-?	PD	Président province de Rome	Rome

Tableau 15. Origine géographique et fonctions politiques précédant l'arrivée au pouvoir des Présidents de la Région Latium depuis sa création

La trajectoire des Présidents de Région avant leur arrivée au pouvoir s'inscrit dans ce même modèle (Tableau 15). Avant 1995 ce sont presque toujours des membres de la direction nationale des grands partis politiques qui sont élus à la tête des coalitions de gouvernement par les membres du Conseil Régional. Autre fait marquant, à partir de 1995, plusieurs Présidents élus au suffrage direct sont issus non pas d'une carrière politique traditionnelle mais directement du monde des médias, ce sont des présentateurs d'émissions ou de journaux télévisés. Cette caractéristique, là encore bien en prise avec l'évolution du milieu politique national¹⁶⁵, en fait des individus susceptibles de porter une attention toute particulière à la mise en récit du territoire. Cependant, dans la droite ligne de l'analyse des trajectoires des membres des gouvernements régionaux, l'origine des Présidents du Latium pourrait témoigner d'un moins grand intérêt pour le développement d'une image globale de

¹⁶⁴ « Da quando sono nate le Regioni, l'Emilia ha avuto una classe politica molto più matura, molto più capace e molto meno corrotta di quella che c'è stata nel Lazio. Mentre in Emilia il Presidente della Regione è un'autorità, qui essendoci la capitale e il Governo centrale, chi conta di più sono i Ministri e il Sindaco di Roma. Quindi diciamo che la regione Lazio ha diversi handicap da superare rispetto alla regione Emilia. Sono due regioni molto molto diverse tra loro. »

¹⁶⁵ Les décennies 1990-2000 étant celles de l'exercice discontinu du pouvoir par Silvio Berlusconi, à la tête de l'empire médiatique Mediaset.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

la région et le développement d'un sentiment d'appartenance territorial qui puisse réunir l'ensemble des habitants de la Région. C'est en tout cas ce qui ressort du discours des acteurs de terrain. Interrogé sur la stratégie affichée par le Président Zingaretti de mettre en scène une identité régionale du Latium, Giuseppe de Rita, directeur du CENSIS et éminent sociologue confirme l'intérêt de prendre en compte la vision du territoire promue par les Présidents de Région :

« Connaissant Zingaretti, le choix de cette stratégie vient de son intelligence personnelle mais également de sa propre histoire. En fait, il a renoncé au rôle de maire de Rome donc il ne porte pas un intérêt à Rome comme centre du Latium, ce qui l'intéresse c'est le reste. D'ailleurs, tous les Présidents du Latium se sont toujours montrés incertains vis-à-vis de l'identité du Latium. En partie parce qu'une grande partie d'entre eux venait de Rome : pensez à Storace, à Marazzo, à Badaloni... tous des Romains. Le seul président **qui n'était pas parfaitement romain** c'était Gabriele Panizzi [Président de 1984 à 1985] qui était de Terracina. Il était marginal. Le Président du Latium a toujours été tourné vers Rome étant lui-même de Rome. Et donc il représentait presque le moteur de ce rapprochement progressif à Rome qui rendait désert le reste du Latium. **Zingaretti est le premier qui en quelque sorte sait que le Latium est en-dehors de Rome.** Lors des dernières élections [celles de 2010, remportée par la candidate de droite Polverini], dans la première ceinture romaine c'était Emma Bonino¹⁶⁶ qui l'avait emporté. En fait c'est le reste du territoire qu'il faut conquérir. Et ça, il l'a compris, alors qu'avant lui tous faisaient campagne électorale sur Rome, en disant « Rome c'est le gros paquet, je fais campagne sur Rome », si c'était comme ça en 2010 Emma Bonino aurait été élue¹⁶⁷. » (Giuseppe De Rita, entretien du 23.02.2016)

	Nombre de Président de Région depuis 1970	Présidents issus de responsabilités politiques nationales	Présidents issus de la capitale régionale	Présidents issus d'une autre province de la région
Emilie-Romagne	8	0	3	5
Latium	18	5	9	4

Tableau 16. Origine comparée des Présidents de Région en Émilie-Romagne et dans le Latium, depuis 1970

¹⁶⁶ Responsable politique d'envergure nationale, dirigeante du Parti Radical Italien, plusieurs fois ministre et Vice-Présidente du Sénat.

¹⁶⁷ «*Conoscendo Zingaretti c'è una sua intelligenza personale nel scegliere questa strategia. C'è anche una sua storia personale. In pratica ha rinunciato a fare sindaco di Roma quindi, non gli interessa Roma come centra del Lazio, gli interessa il resto. Del resto, tutti i presidenti del Lazio sono sempre stati incerti nell'identità laziale. In parte perchè una grand parte veniva da Roma : pensa Storace, pensa Marazzo, pensa Badaloni... tutti romani. L'unico presidente che non era stato perfettamente romano fu Gabriele Panizzi [1984-1985] che era di Terracina. Era marginale. Il Presidente del Lazio è sempre stato romanocentrico essendo lui stesso romano. E quindi quasi rappresentava il motore della progressiva avvicinanza a Roma che rendeva deserto il Lazio. Zingaretti è il primo che in qualche modo sa che il Lazio è fuori Roma. Negli elezioni regionali ultime [celles de 2010], nella cintura romana aveva vinta la Bonino [candidate centre gauche, comme Zingaretti le président actuel]. Infatti è il resto del territorio che c'è da conquistare. E questo lui l'ha capito, mentre invece tutti gli altri facevano campagne elettorali su Roma, dicendo "Roma è il grande pachetto, io faccio campagna su Roma". Se fosse così, nel 2010 avrebbe vinto la Bonini.* »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

	Nombre d'assesseur régional (nommé en début de mandat) depuis 2000	Part des Assesseurs issus de responsabilités politiques nationales	Part des Assesseurs en provenance de la capitale régionale	Part des Assesseurs en provenance d'une autre province de la région
Emilie-Romagne	48	0%	27%	73%
Latium	52	35%	44%	21%

Tableau 17. Origine comparée des membres des gouvernements régionaux de l'Émilie-Romagne et du Latium depuis 2000

Dans tous les cas évoqués ici, il faut souligner une très forte circulation des élites politiques régionales entre les différentes administrations et les différents échelons territoriaux. Cela est très sensible en Émilie-Romagne, où la quasi-totalité des acteurs rencontrés (les élus mais également les acteurs techniques et les fonctionnaires) ont mentionné dans la partie biographique de leurs entretiens avoir exercé des fonctions d'abord dans une administration communale ou provinciale puis à la Région (et inversement). Le schéma caractéristique de l'Émilie-Romagne semble être le passage de l'administration locale à l'administration régionale puis deux cas de figures, soit un retour à l'administration locale, soit une candidature à des élections nationales (Chambre des Députés ou Sénat). Dans le Latium le schéma diffère légèrement : moins d'assesseurs ont exercé des mandats locaux avant d'arriver au pouvoir à la Région, et si c'est le cas c'est le plus souvent à la Commune ou à la Province de Rome. De nombreux membres de ces gouvernements sont également choisis au sein des administrations centrales, notamment le Ministère de l'Economie et des Finances, ce qui est présenté par certains fonctionnaires de l'administration régionale rencontrés en entretien comme une condition *sine qua none* à l'approbation du budget régional par l'État.

En définitive et malgré l'absence de pouvoir d'initiative, le rôle de garde-fou géographique est joué par le Conseil Régional, dont les membres sont effectivement élus sur la base de la représentation des différentes provinces, et qui est en mesure de bloquer les mesures politiques qui iraient dans le sens d'un déséquilibre régional. C'est par exemple le cas des politiques de promotion touristique du patrimoine culturel mises en place dans le Latium dans les années 1990 et 2000 : qu'il s'agisse des « Aires de Programmation Intégrée¹⁶⁸ » ou des « Grands Attracteurs Culturels »¹⁶⁹, on retrouve à chaque fois cinq éléments, un par province du Latium. L'ancien directeur du secteur Culture confirme le caractère obligatoire de cette répartition, soumise menace de voir la loi rejetée par le Conseil Régional :

« Cela a été une nécessité, c'est un compromis, j'ai essayé de trouver dans chaque province la zone la plus capable d'attirer les touristes, et c'était nécessaire parce que sinon

¹⁶⁸ Loi Régionale n°40/99

¹⁶⁹ POR FESR Lazio 2007-2013

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

cette chose ne serait pas passée devant le Conseil. Parce qu'au Conseil Régional il y a des Conseillers de chaque Province¹⁷⁰ » (entretien avec Alberto Pronti, le 13.05.2015)

En somme, les différentes composantes du gouvernement régional jouent bien un rôle de représentation en ce qu'elles incarnent le territoire régional en tant qu'espace politique (Smith et Sorbets, 2003). Elles sont également en charge d'une partie de la narration territoriale au travers de la formulation des stratégies générales, éventuellement de la rédaction de textes d'orientations ou « lignes directrices » (*linee guide*). Cependant, si ces acteurs signent les documents, le travail d'écriture et de mise en pratique technique leur échappe souvent.

1.1.3. Face aux élus, les hauts fonctionnaires garants de la continuité du récit ?

Parmi les membres de cette élite régionale constituée par les élus et l'entourage du Gouverneur de Région, une autre catégorie mérite d'être mise en évidence dans la construction « par le haut » du récit territorial officiel. Il s'agit des directeurs administratifs des différents services de l'administration régionale, dont le statut se situe à cheval entre celui de « décideurs politique » et celui d'opérateur technique. Ces administrateurs à haut-niveau de responsabilité exercent une autorité sur l'ensemble du personnel administratif des collectivités régionales et jouissent d'une certaine liberté dans leur pratique professionnelle. Ces postes sont obtenus sur concours mais viennent dans les faits souvent récompenser des fonctionnaires ayant déjà plusieurs années de carrière dans l'administration en question. Ce statut étant régi par une disposition législative particulière¹⁷¹ similaire à celle des haut-fonctionnaires en France, leurs contrats de travail leur garantissent une certaine pérennité dans l'exercice de leurs fonctions (ils ne peuvent pas être révoqués sans faute grave manifeste), mais ils peuvent être déplacés à loisirs en interne d'un service à l'autre.

Trois exemples de trajectoires choisies parmi les acteurs rencontrés sur le terrain témoignent de l'ancrage fort de ces personnes au sein de la sphère décisionnelle. Le premier exemple est celui de l'ancien directeur du service Culture de la Région Latium, le second celui de Marco Nocchioli, qui était directeur du service Emploi de la Région Latium au moment de notre rencontre, et le dernier est celui de Roberto Franchini, directeur de l'Agence de Presse et de Communication de la Région Émilie-Romagne. Les informations suivantes ont donc été récoltées sous la forme de quasi « récits de vie » et peuvent contenir des approximations, le

¹⁷⁰ Questo è stato necessario, è un compromesso, io ho cercato di trovare in ogni provincia l'area più capace di attrazione turistica, è stato necessario perché se no la cosa in Consiglio Regionale non passava. Perché in Consiglio Regionale ci sono Consiglieri di ogni provincia.

¹⁷¹ Article 19 alinéa 1 du décret n. 165 del 2001 et Directive n.10/07 : « Les normes qui régissent les charges de direction établissent les procédures, les modalités d'attribution et la durée dans le but de garantir l'autonomie et l'impartialité de l'action administrative »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

fait que les acteurs en questions soient des personnages publics rend toutefois consultable leur *curriculum vitae*.

« Je suis entré dans la Région en 1975, tout de suite après la création de l'Institution. Je suis diplômé d'économie, en suite j'ai été archéologue, pour des questions personnelles, c'est ma véritable passion, et j'ai travaillé dans un organisme de sécurité sociale. Au milieu des années 1970, en Italie, a eu lieu la réforme de la Santé publique qui prévoyait la dissolution des caisses de sécurité sociale et il y avait alors la possibilité de passer dans d'autres administration, parmi lesquelles surtout la Région. J'ai choisi la Région parce que je savais qu'en passant à la Région je pouvais également passer du département de la Santé à celui de la Culture, qui était pour moi plus intéressant. En fait je suis arrivé au milieu de l'année 1975 au département Santé, mais en 1977 après deux ans je suis passé à l'assessorat à la Culture et c'est là que j'ai commencé mon parcours au sein de l'assessorat à la Culture. J'en suis rapidement devenu le directeur, d'abord seulement de la Culture puis ensuite du Tourisme et du Sport. J'y suis resté de 1977 à 2002¹⁷². »
(Entretien avec Alberto Pronti, le 13.05.2015)

Le cas d'Alberto Pronti est exemplaire de cette première génération d'administrateurs, qui sont entrés dans le personnel régional avec déjà un statut de cadre, ont gravi les derniers échelons rapidement puisque les postes à responsabilités étaient encore à pouvoir et qui ont eu une carrière longue au plus haut de l'administration. Malgré les chutes répétées des différents gouvernements régionaux, c'est donc lui qui a eu en charge pendant 25 ans la rédaction des documents opérationnels dans les secteurs de la culture puis du tourisme, qui sont deux secteurs fondamentaux de la construction de l'image et de l'imaginaire régional. De son expérience à ce poste il retient d'ailleurs essentiellement la grande liberté d'action qui lui a été laissée par les assesseurs successifs : « Pendant vingt ans, la politique culturelle de la Région Latium c'est moi et mes collaborateurs qui l'avons faite. Il n'a jamais été retouché la moindre virgule dans nos plans triennaux¹⁷³ ». Le premier âge des Régions italiennes, avant la personnification du Gouvernement du début des années 2000, incarné par le Président de Région, laissait donc la part belle aux dirigeants administratifs.

Le parcours de Marco Noccioli, toujours au sein de l'administration du Latium, présente un autre profil, plus caractéristique de la seconde génération d'administrateurs qui se place sous le signe d'une mobilité plus importante, que ce soit en interne ou entre les différentes

¹⁷² « Sono entrato nella Regione nel 1975, subito dopo la creazione dell'Ente. Sono stato laureato in economia, poi ho fatto l'archeologo per vicende personale : è la mia vera passione, e lavoravo in un ente di previdenza. Alla metà degli anni 1970, in Italia venne fatta la riforma sanitaria che prevedeva lo scioglimento degli enti di previdenza e c'era la possibilità di passare ad altre amministrazioni tra cui soprattutto la Regione. Io scelsi la Regione perché sapevo che passando alla Regione potevo anche passare dal reparto della Sanità a quello della cultura, che era per me di maggiore interesse. Infatti io arrivai alla metà del 1975 all'assessorato alla sanità, pero nel 1977 dopo due anni passai all'assessorato alla Cultura, e lì è iniziato il percorso nell'assessorato alla cultura, rapidamente sono diventato il direttore, prima della Cultura e poi anche del Turismo e dello Sport. Ci sono rimasto dal 1977 al 2002 poi sono andato in pensione. »

¹⁷³ « La politica culturale per vent'anni nella Regione Lazio l'abbiamo fatto io e i miei collaboratori. Non è mai stato cambiata una virgola nei nostri piani triennali. »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

collectivités territoriales (Tableau 18). Leur recrutement se fait sur concours, souvent en interne, mais la forte perméabilité entre les administrations révèle un certain nombre de passerelles, et cela à tous les niveaux, y compris chez les fonctionnaires avec moins de responsabilités. Si dans l'ensemble ces acteurs ont une longévité au sein de l'administration supérieure à celle des Assesseurs et même des Présidents de Région, ils sont toutefois moins longtemps au même poste que leurs aînés. Ainsi M. Noccioli ne reste jamais plus de cinq années au même poste, soit la durée maximale d'un mandat de Président de Région.

Période	Fonction occupée
1980	Diplôme d'Architecte à la Sapienza de Rome, exercice en libéral pendant 10 ans
1989 à 1993	Fonctionnaire au sein de l'Assessorat à la Culture et à l'Urbanisme de la Région Latium
1993 à 1997	Conseiller de la 17e circonscription de la Commune de Rome
1995 à 1997	Chef de cabinet de l'Assesseur à l'Urbanisme de la Région Latium
1997 à 2001	Président de la 17e circonscription de la Commune de Rome
2001 à 2004	Adjoint au maire de Rome pour le Centre Historique
Janvier 2005 à juillet 2005	Responsable de l'Observatoire Régional sur les conditions de logement
Aout 2005 à mai 2010	Directeur de la Direction Régionale « Protection des consommateurs et simplification administrative »
Mai 2010 à avril 2013	Directeur de la Direction Régionale du Tourisme
Mai 2013 à mars 2016	Directeur de la Direction Régionale du Travail

Tableau 18. Marco Noccioli, un parcours professionnel à cheval entre Rome et la Région

Dans les textes de loi les rôles des différents types d'acteurs sont bien définis et cette répartition apparaît particulièrement claire dans le discours des personnels concernés, ce qui viendrait réduire la part de la narration territoriale imputable à cette dernière catégorie des haut-dirigeants administratifs contemporains. Ainsi lorsque je lui pose la question de la répartition concrète du travail entre l'Assesseur et le Directeur service au sein d'un Assessorat thématique, le Directeur Marco Noccioli récite de manière quasi automatique :

« C'est à la Giunta dans son ensemble que reviennent les actes de « haute programmation », la formulation des directions générales et la proposition de loi. Les lois peuvent être proposées soit par la Giunta, soit par le Conseil (...). Parmi les acteurs de « haute programmation il y a tous les plans, de durée triennale et toutes les modifications aux règlements existants. A l'inverse le directeur a comme prérogative de traduire en actes administratifs tout ce qui émane de la Giunta, c'est le véritable pivot entre la machine administrative qui doit produire des actes administratifs adaptés et la structure politique qui identifie et impose des objectifs¹⁷⁴ » (entretien avec M. Noccioli, 03.03.2016)

Pourtant, plus loin dans l'entretien, ce même acteur déclare que c'est lui qui a effectué, avec une petite équipe, la sélection du logo de la promotion touristique utilisé en 2010 sous le

¹⁷⁴ La collegialità della Giunta è titolare di tutti gli atti di "alta programmazione", di indirizzo e leggi. Le leggi in realtà possono essere sia proposte dalla Giunta che dal Consiglio (...). Fra gli atti di alta programmazione : ci sono tutti i piani, di durata triennale, e tutte le modifiche alla normativa esistente. Il direttore invece ha la prerogativa di tradurre in atti amministrativi quelli che sono gli atti della giunta, è il punto di snodo tra la macchina amministrativa che deve produrre atti amministrativi conseguenti e la struttura politica che individua e impone degli obiettivi. »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

mandat de Renata Polverini, et que l'assesseur alors en poste, Stefano Zappalà, n'a été mis au courant de l'issue des travaux qu'une fois le projet accepté. L'analyse des matériaux récoltés sur le terrain, notamment les signatures des différents documents publiés par l'institution régionale révèle en effet que la répartition des rôles est plus complexe. En effet, au-delà de la signature presque inmanquable du Président de Région, les matériaux sont endossés à part égale entre l'assesseur titulaire de la compétence et le directeur administratif concerné. D'autres entretiens viennent nuancer cette vision d'une soumission aux décisions politiques et redonnent à cette catégorie d'acteurs technico-administratif une place centrale. Dans bien des cas, ces acteurs jouent encore aujourd'hui un rôle structurant dans les plans d'action triennaux, qui comprennent la partie liée à la communication (à la fois le financement alloué aux campagnes et les objectifs visés). La volonté des acteurs purement politiques de s'immiscer dans la rédaction des différents matériaux de communication est d'ailleurs décriée à plusieurs reprises chez les autres types d'acteurs. Le mélange des rôles entre Assesseur, Directeur et Responsable de la Communication est par exemple un élément fortement déstabilisant dans le travail quotidien de certains acteurs techniques :

« L'Assesseur est un politicien, il ne prend pas part à la rédaction des stratégies. Le problème c'est qu'il y a souvent des politiques qui souvent jouent aux techniciens. Du coup, quel est le résultat ? Il n'y a pas de stratégie ! Pour les supports qui ont une fonction de communication, ça signifie une absence de cohérence, qui n'est pas stable, qui n'est pas ciblée. Il y a cet Assesseur, qui a demandé le document, et comme il est assesseur à la Formation, il nous a demandé d'ajouter le réseau des instituts techniques supérieurs. Cela figurait déjà par écrit, mais il a voulu une petite carte, nous avons donc mis la petite carte mais elle n'existait qu'en italien... Pour les représentants des marchés asiatiques ! Quel sens ça a ? Si tu l'as pas en anglais, laisse tomber ! ¹⁷⁵» (Paola Maccani, dirigeante au sein de Ervet, 30.01.2015)

La forte mobilité des dirigeants administratifs contemporains peut cependant être nuancée à l'évocation d'un troisième cas d'étude, celui du directeur de la communication institutionnelle de l'Émilie-Romagne. Rencontré à deux reprises pendant le travail de terrain, Roberto Franchini a mis en avant son exceptionnelle longévité à la tête de l'Agence d'Information et de Communication¹⁷⁶ de la Région (Figure 37). Il a en effet occupé ce poste sans interruption pendant 22 ans (de janvier 1994 à mars 2016) après avoir exercé la profession de journaliste dans la rédaction de deux quotidiens représentatifs de la presse de gauche italienne. Cette

¹⁷⁵« L'assessore è politico, non entra quasi nellaredazione delle strategie. Il problema è che ci sono i politicichespesso fanno i tecnici, e i tecnici, quindi i direttori, che fanno i politici. Di fatto, quali sono i risultati? Non c'è strategia ! Per glioggettiche hanno un funzione di comunicazione, vuol dire unacomunicazioneche non è coerente, che non riesce ad essere mirata. Questoassessoreche ci ha chiesto il documento, siccome è assessore alla Formazione, ci ha chiesto di aggiungere la rete degli istituti tecnici superiori. C'eragà per iscritto ma ha voluto unamappetta, abbiomesso la mappetta che per ora esiste solo in italiano... Ai rappresentanti dei mercati asiatici ! Che senso ha ? Se non c'è l'hai in inglese rinuncia ! »

¹⁷⁶ <https://www.regione.emilia-romagna.it/agenzia-di-informazione-e-comunicazione> (consulté le 31 mai 2019)

longévité permet de son propre aveu des campagnes reprises et retravaillées sur le long terme et donc une stabilité plus forte du récit territorial produit par la Région (Cardy, 1997b, 2011). L'entretien mené avec lui vient là aussi nuancer cette vision d'une narration pilotée de près par la personne du chef de l'exécutif, puisqu'il a travaillé sous la houlette de quatre Présidents de Région différents. Il reste toutefois lucide sur la situation exceptionnelle de l'Émilie-Romagne par rapport aux autres régions italiennes et notamment au Latium, où les changements de majorité imposent une rotation plus importante parmi les employés des différents services (et en particulier celui de la communication, lié à la Présidence). D'après sa propre analyse, cela est avant tout dû à la période de stabilité et la durée inhabituelle du mandat de Vasco Errani. L'évocation de ce troisième cas permet d'introduire une autre catégorie d'acteurs qui occupent une place croissante dans la réalisation de la narration territoriale officielle, celle des professionnels de la communication.

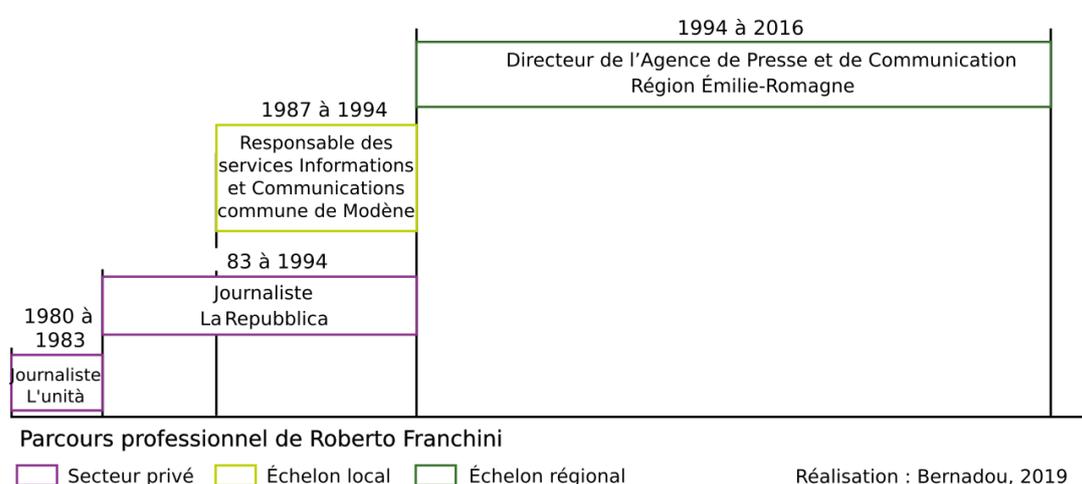


Figure 37. Roberto Franchini, un pilier de la communication institutionnelle de la Région'Émilie-Romagne

1.2. Professionnalisation de la communication institutionnelle : l'émergence de nouvelles figures

Le travail mené sur le terrain à la recherche des acteurs responsables du contenu du récit territorial officiel au milieu des années 2010 a mis en évidence l'émergence de profils fortement professionnalisés. L'acquisition d'un statut professionnel et de fonctions bien établies pour ces responsables de la communication au sein des administrations publiques est récente¹⁷⁷, mais elle rejoint une tendance déjà relevée ailleurs en Europe (Fourdin, 1994). Dans les Régions Italiennes des années 1970, les premiers employés embauchés sont des

¹⁷⁷ Cependant, Jacques Le Goff rappelle dans un article sur « l'imaginaire urbain de l'Italie médiévale » que cette fonction existait déjà pour les villes au Moyen-Age. Il s'agissait dès le XIII^e siècle de notaires ou de fonctionnaires de la Commune qui non seulement écrivent la chronique de la ville mais exercent cette activité au titre d'une charge officielle et rémunérée de chroniqueur. Cette charge est ajoutée à leur fonction notariale, la production de récit est donc déjà parfaitement institutionnalisée dès cette période. (Le Goff, 1982, p. 28)

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

journalistes, comme Roberto Franchini, et c'est ce corps de métier qui constitue encore aujourd'hui la majorité du personnel de ce secteur. En effet, la fonction de chargé de communication dans l'administration publique n'est devenue un métier à part entière que depuis 2000¹⁷⁸(Dini, 2011, p. 79-80) et jusqu'à cette date il fallait pour prétendre à un poste de ce type être inscrit au Répertoire professionnel de l'ordre des journalistes (*Albo dei giornalisti*). La loi 416 de 1981 qui encadrait la pratique de ces professionnels prévoyait d'ailleurs que 70% du budget destiné à la communication des administrations publiques soit destiné à des quotidiens et des périodiques. Une réforme de 1987¹⁷⁹ vient réduire cette part à 50% avant que toute normativité sur ce point ne soit abandonnée en 2000. La mission principale est alors d'assurer la visibilité des choix politiques effectués par l'élite dirigeante et l'information des citoyens, associations et entreprises quant aux nouvelles opportunités offertes par les politiques publiques.



Figure 38. La conférence de presse du 18 avril 2012 consacrée à la présentation de la recherche ERVET «Culture et Créativité». (Cliché Dorian Bernadou)

Ce sont donc d'abord des attachés de presse et des journalistes qui ont en charge de manière technique la communication institutionnelle et la promotion des Régions italiennes, ce qui explique en partie le rôle privilégié des revues papier et de la diffusion des campagnes dans la presse écrite et les télévisions régionales. La logique est alors plutôt celle de l'information que de la communication, notion qui suggère une interaction réciproque. Le rapport aux médias traditionnels est maîtrisé assez tôt, en témoigne la présence au sein des sièges des administrations régionales d'une salle de presse équipée pour l'enregistrement audio et vidéo. Celle de l'Émilie-Romagne, située au cœur même du siège de l'administration régionale

¹⁷⁸ Loi n°150 de 2000

¹⁷⁹ Loi n°67 de 1987

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

(12^e étage de la tour du Gouvernement Régional¹⁸⁰), constitue en elle-même un espace de représentation. Deux de ses murs sont recouverts par des affiches représentant deux des symboles majeurs de l'administration régionale, sur lesquels je reviendrai plus bas : le logo (au fond sur la photographie) et les tours de l'architecte japonais Kenzo Tange, siège de l'administration régionale (à droite). Ces affiches servent de fond à la plupart des interviews diffusées dans les différents médias. Il s'agit d'une manifestation particulièrement claire de la pratique du *news management*, c'est-à-dire la prise de contrôle par les organes institutionnels du flux d'information qui va de l'institution aux citoyens. L'entretien effectué avec une employée de l'Agence d'Information et de Communication confirme l'idée selon laquelle que la Région tient de plus en plus à maîtriser les informations transmises à son sujet :

« Alors qu'auparavant, lorsqu'on organisait une conférence de presse, on appelait les médias - les télévisions et radios se déplaçaient et venaient prendre leur son et image - et c'étaient eux qui diffusaient par leurs réseaux vers les télévisions plus locales, désormais, on y pense également nous-même, à réaliser nos propres images, à les publier sur le web, à les insérer sur notre chaîne Youtube et à les proposer aux chaînes de télévisions locales, qui ne peuvent pas couvrir la totalité des événements. » (entretien avec Caterina Di Monte du 12 avril 2012)

La première mutation qui intervient dans la composition de cette catégorie d'acteur est celle de la multiplication des porte-paroles à la fin des années 1990, qui va de pair avec la personnalisation du pouvoir politique. Ce sont des individus formés à la communication et sélectionnés dans l'entourage proche des dirigeants politiques, qui reprennent à leur compte les relations avec les médias locaux et nationaux et transforment la narration territoriale en communication politique, dédiée à la mise en valeur de l'activité et des points de vue des élites dirigeantes quant aux sujets d'intérêt collectif. Ce changement accompagne une seconde mutation, imposée par l'État central, celle de la création des U.R.P. (Bureau de Relation avec le Public) dans le but de rapprocher les citoyens de l'institution régionale et d'instaurer une relation qui ne soit plus simplement informationnelle mais bien communicationnelle (Cardy, 1997b ; Houllier-Guibert, 2009).

Le début des années 2000 est un jalon particulièrement marquant puisque c'est à ce moment que l'État promulgue de nouvelles dispositions légales visant à encadrer les statuts des professionnels dédiés à la communication publique italienne (Grandi, 2001). La loi n°150 de 2000 institue par exemple la distinction formelle entre le Porte-Parole (mission politique), le Bureau de Relations avec le Public (mission de service aux citoyens), le Service de Presse (mission d'information, dont l'accès est toujours réservé aux journalistes professionnels). L'alinéa 5 est particulièrement important pour la question de la production du récit territorial puisqu'il introduit au sein de la liste des missions de la communication des administrations publiques le devoir de « promouvoir l'image des administrations, ainsi que celle de l'Italie, en

¹⁸⁰ 52 viale Aldo Moro, Bologne.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Europe et dans le monde, en accordant connaissance et visibilité à des événements d'importance locale, régionale, nationale et internationale¹⁸¹ » dans une logique clairement multiscale où les intérêts de la nation et ceux de la Région sont perçus comme imbriqués. Cette loi impose aussi la réalisation de « plans stratégiques de communication » qui vont en partie restreindre la liberté de manœuvre des acteurs techniques et des fonctionnaires de base et renforcer le rôle des deux catégories d'acteurs présentées plus haut. En parallèle à cette réforme est rédigée en 2001 la modification de la Constitution Italienne qui accroît considérablement les pouvoirs des régions administratives italiennes de statut ordinaire, y compris dans des domaines de compétence qui leur étaient jusqu'ici étrangers (parmi lesquels le tourisme, la culture et les relations avec l'étranger dans le domaine du développement économique). Là encore, l'Italie reflète une modification sensible et plus générale en Europe (Houllier-Guibert, 2012) du rôle des chargés de communication au sein de l'institution, qui voient leurs prérogatives et la liste des destinataires potentiels de leurs messages s'étendre considérablement notamment en ce qui concerne l'activité promotionnelle. Les Régions se saisissent de manière différenciée de cette évolution des dispositions normatives à l'échelle italienne.

En Émilie-Romagne cela se traduit en 2006 par la transformation du traditionnel Service de Presse de la Région (*Servizio Stampa*) en Agence d'Information et Bureau de Presse du Gouvernement Régional. Ce dernier change encore de nom en 2011 pour devenir l'Agence d'Information et de Communication du Gouvernement Régional (*Agenzia di Informazione e Comunicazione della Giunta*). Ces variations constituent un véritable virage dans la politique de communication régionale, l'Émilie-Romagne se positionne d'emblée comme à la pointe de la modernité administrative, elle est parmi les premières à assumer le terme « communication » et met en valeur sa maîtrise des nouveaux formats et nouveaux canaux d'information à travers l'investissement du web sous toutes ses formes, suivant là encore une tendance générale (Bonnet, Bonnet et Hélaine-Pinsard, 2009 ; Cohen-Bacrie, 2008 ; Gardère et Lakel, 2009). La communication des activités réalisées au sein de l'institution vers l'extérieur est donc centralisée et relativement maîtrisée et homogène. Le rôle de l'Agence d'Information et de Communication est aussi un rôle de coordination : elle valide les différentes campagnes proposées par les assessorats, attribue les fonds et participe largement à la diffusion puisqu'elle détient l'essentiel des moyens de diffusion. C'est ce qu'affirme le directeur de la structure Roberto Franchini : « dans beaucoup de Régions la communication est démembrée entre les différents assessorats. Ici aussi en partie, mais beaucoup moins¹⁸² » (entretien du 20.05.2015). Plusieurs fonctions sont effectivement directement déléguées à cette agence, parmi lesquelles : « l'activité de service de presse

¹⁸¹ « promuovere l'immagine delle amministrazioni, nonché quella dell'Italia, in Europa e nel mondo, conferendo conoscenza e visibilità ad eventi d'importanza locale, regionale, nazionale ed internazionale »

¹⁸² « In molte regioni la comunicazione è smembrata per assessorato. In parte anche qui però di meno.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

(promotion des conférences et production de communiqués de presse, revue de presse quotidienne, rapport avec les médias, information radiophonique et télévisuelle), la prise en charge de l'image de la Région, les campagnes de communication institutionnelle, la coordination du portail internet et des Réseaux Sociaux de la Région, la production et la promotion d'informations multimédia, la réalisation de sites web, l'élaboration de produits éditoriaux et la réalisation de périodiques et de revues¹⁸³ ». Cela a un impact sur le recrutement des nouveaux membres du personnel, qui sont sélectionnés pour leurs compétences dans tel ou tel média, mais surtout et j'y reviendrai sur la multiplication de l'appel à des consultants extérieurs, voire à la réalisation d'appel d'offre pour l'externalisation de certaines campagnes de communication ou la production de matériaux promotionnels.

Dans la région Latium il n'existe aucune structure officielle de ce type, seul le Conseil Régional dispose d'une agence de presse destinée à rendre publics les compte-rendus de séance du Conseil et à faciliter la prise de parole des élus dans la presse régionale. En ce qui concerne la Région et son gouvernement, la communication est gérée directement par l'entourage du Président. « Chez nous, tout est sous le contrôle de la Présidence, par l'intermédiaire du secrétariat général » déclare le responsable actuel de la communication digitale¹⁸⁴. Ainsi, parmi les employés actuellement en charge de la communication on retrouve plusieurs membres de l'équipe de campagne électorale de Nicola Zingaretti et même quelques ex-acteurs de l'administration provinciale. Or, le rattachement de cette catégorie du personnel à la personne en charge de l'exécutif a pour conséquence directe un fort renouvellement des acteurs techniques à chaque changement de majorité (et l'alternance a été la règle à la tête de la Région Latium entre 2000 et 2017) et donc l'impossibilité de mener des campagnes ou d'avoir des stratégies de publication qui dépassent les cinq années des mandats politiques. Les acteurs rencontrés sur le terrain se plaignent souvent du fait qu'à leur arrivée tout est toujours à reconstruire de zéro.

¹⁸³ <https://www.regione.emilia-romagna.it/agenzia-di-informazione-e-comunicazione/attivita-dell-agenzia> (consulté le 01.05.2019)

¹⁸⁴ Entretien du 26.05.2014

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

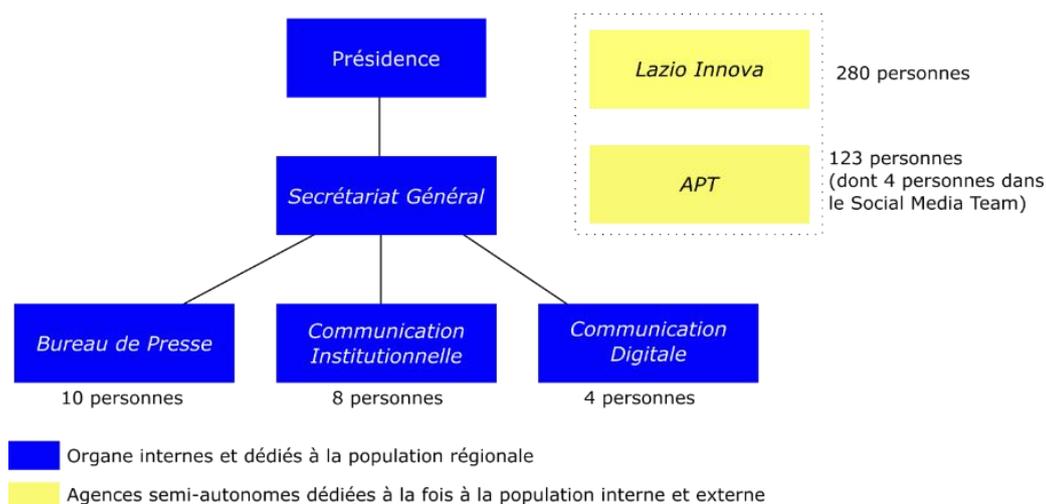


Figure 39. Description simplifiée des principaux producteurs de la narration officielle de la Région Latium en 2015 selon C. Guarino. Réalisation : Bernadou, 2019

Dans un cas comme dans l'autre, il faut noter que la réalisation de certaines brochures et des revues se fait en interne à partir des membres du personnel de l'Agence de Communication et d'information, les grosses commandes sont confiées à des entreprises extérieures spécialisées dans la publicité ou le design, suivant en cela une tendance recensée dans d'autres collectivités territoriales européennes (Ahmet et Can, 2016 ; Cardy, 2011 ; Dini, 2011 ; Gold, 1994). Ces projets sont donc à partir des années 2000 réalisées en externes, par des acteurs parfois extérieurs au territoire régional. Ils en ont une vision relativement incomplète, voire simpliste (Anholt, 2008 ; Baur et Thiery, 2013), et traitent les commandes indifféremment des autres objets de campagne publicitaires ou marketing. Les appels d'offre pour la réalisation de campagnes et de matériaux promotionnels à des professionnels externes sont encore plus fréquents dans le cas de la Région Latium, dont le service de communication est moins structuré.

Le cas de la nouvelle marque territoriale créée en 2014 à la demande de l'Agence de développement touristique de la région Latium pour porter leurs nouvelles politiques de promotion territoriale constitue un exemple flagrant des dérives potentielles auxquelles cette évolution peut donner lieu. Quelques jours après la présentation en grande pompe du nouveau logo et du portail internet VisitLazio¹⁸⁵, un malaise s'est installé chez les acteurs institutionnels liés à ce projet à la suite d'une plainte pour plagiat déposée par la structure en charge du développement touristique d'une autre région italienne : celle des Pouilles¹⁸⁶. La

¹⁸⁵ Événement auquel j'ai assisté dans une optique d'observation participante

¹⁸⁶ La région des Pouilles est une Région de statut ordinaire située dans l'extrême sud-est du pays. Il faut noter que lors des entretiens conduits avec des universitaires italiens, en particulier les géographes, la question de l'opportunité d'ajouter cette région à mes deux cas d'étude est revenue plusieurs fois. Elle a en effet connu lors des 15 dernières années un véritable décollage à bien des aspects, que ce soit par son dynamisme économique (taux de croissance largement supérieur à celui des régions du sud du pays), ou

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Figure 40 montre bien comment l'utilisation des mêmes techniques pour construire ce qui est censé être « l'identité visuelle » d'une région peut en réalité avoir un effet tout autre, et à nouveau le cas italien, au-delà de ses spécificités, ramène à un constat général : « la similarité des discours tend à annuler le thème identitaire » (Baur et Thiery, 2013).



Figure 40. Les logos des marques territoriales destinées à la promotion touristique, objet du litige entre les deux régions des Pouilles et du Latium

Le choix de ce logo et celui du slogan qui l'accompagnent ont pourtant été réalisés à l'issue d'un concours publié par l'administration régionale du Latium. Parmi les membres du jury, à côté de trois représentants de l'administration régionale et de son Agence de Promotion Touristique, se trouvaient deux membres¹⁸⁷ de l'Association Italienne de Design et de Communication Visuelle (AIAP). Le choix des membres du jury s'est porté sur le projet d'une graphiste originaire de Ligurie, et formée dans une des écoles de design italienne. Pour le cas de la région des Pouilles et de la région Latium, logo et slogan étaient l'enjeu de deux concours distincts, remportés par deux communicants différents, pourtant le résultat est sans appel : non seulement le logo est identique et les éléments choisis pour être représentatifs de « l'identité » de la région sont les mêmes (mer, soleil, monuments antiques et gastronomie) mais le slogan lui-même est confondant de similitude : « Découvre les Pouilles » d'un côté, « Le Latium, une éternelle découverte » de l'autre. L'externalisation de la production de l'image de marque des Régions, qui constitue un des éléments formels les plus emblématiques de la communication contemporaine, à des professionnels qui partagent un même référentiel, un vocabulaire commun issu de leur formation (qu'il s'agisse des participants aux concours ou des membres du jury) et de plus en plus déconnecté des territoires concernés conduit donc à un appauvrissement et à une standardisation du message (Anholt, 2005). Cette perte d'originalité peut aller jusqu'à la limite du plagiat, raison pour laquelle Ruedi Baur et Sébastien Thiéry parlent pour l'époque contemporaine de « misère symbolique des systèmes de représentation des collectivités territoriales » (Baur et Thiery, 2013). La fabrique du récit territorial est donc de plus en plus marquée par un « monde de la communication » qui se

par son rôle politique (notamment grâce à la figure de Nichi Vendola, président de la région entre 2005 et 2015).

¹⁸⁷ Enrico Parisio et Dario Curatolo

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

structure et s'auto-entretient, et cet exemple montre que cela se fait parfois au détriment du message délivré par les collectivités territoriales.

Le dernier type d'acteur professionnel est directement lié aux évolutions techniques et technologiques des supports de la communication, en particulier à la place toujours plus grande que prennent les réseaux sociaux dans la vie quotidienne des italiens¹⁸⁸ et des touristes étrangers : il s'agit des *community managers* et autres spécialistes des réseaux sociaux. La composition des équipes spécialisées dans ce type de support sera analysée dans la partie suivante de ce chapitre. Cette figure, récemment entrée en jeu et encore peu représentée au sein des administrations publiques, pourrait cependant n'avoir qu'une faible longévité en tant que telle. En effet, lors d'une question sur l'évolution possible de la place de ces nouveaux acteurs dans le panorama des Régions italiennes, le responsable de la communication web de l'Agence de Promotion Touristique de la Région Émilie-Romagne, Giovanni Arata, se livre à un exercice de prospective sur ce que pourrait devenir son métier dans les années à venir. Dans le cadre de la promotion touristique, le *social media manager* est une figure qui va selon lui tendre à disparaître au profit de profils professionnels plus spécialisés. Il exprime un sentiment de retard évident par rapport à la communication promotionnelle des entreprises privées, qui ont déjà fait ce virage :

« Dans le futur il ne sera plus possible de payer seulement le *social media manager*, parce que cette figure sera divisée en deux ou trois figures différentes. D'abord celui qui fait la narration, qui raconte combien la Via Emilia est belle. Ensuite l'analyste, c'est-à-dire quelqu'un qui sait recueillir et lire les données qui arrivent depuis les réseaux sociaux. Enfin un qui s'occupe des « relations clientèles » directement en ligne, 24h/24 et 7j/7. Nous en tant qu'entité publique nous ne sommes pas encore équipés¹⁸⁹. (entretien du 26.01.2015)

1.3. Le rôle croissant des sociétés *inhouse*, vers un récit officiel fragmenté

L'autre élément à prendre en compte pour mieux comprendre les modalités de production du récit territorial, directement lié à la question de la spécialisation et de la professionnalisation des acteurs techniques évoquée dans le paragraphe précédent, est la complexité croissante de la Région en tant qu'acteur institutionnel. Jusqu'ici, le regard a été porté sur la partie « centrale » de l'institution, c'est-à-dire le siège de l'administration et de l'exécutif, composé du Président, de ses assesseurs et des différentes directions sectorielles (composée de haut-dirigeants et des autres catégories de personnels aux responsabilités moindres). Avec

¹⁸⁸ Un récent rapport de l'ISTAT évalue à 69% de la population des 16-74 ans les utilisateurs réguliers d'internet et à 60,1% d'entre eux les pratiquants d'un ou plusieurs réseaux sociaux (ISTAT, *Rapporto annuale sulla situazione del Paese*, 2018)

¹⁸⁹ "Nel futuro non sarà neanche più possibile pagare soltanto il social media manager ma questa figura si dividerà in due o tre figure diverse : Qui fa lo storytelling, che racconta quanto è bella la Via Emilia. Poi l'analista : qualcuno che sa raccogliere e leggere i dati che dai social arrivano E poi qualcuno che fa il CRM (relation clientèle) direttamente online, 24h 7/7. Noi come soggetti pubblici non siamo ancora attrezzati »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

l'extension des fonctions des Régions, plusieurs agences (ou même parfois entreprises) satellites ont vu le jour (Figure 39). Elles sont destinées à mener des activités spécialisées dans tel ou tel secteur d'activité : la culture, le tourisme, l'aide aux entreprises, etc. Ces structures sont clairement identifiées sur le terrain comme des producteurs essentiels de discours sur la région et son identité, au même titre que les matériaux produits au cœur de l'administration :

« Comme autre instrument à signaler il y a aussi ASTER¹⁹⁰. La Région a, en gros, à sa disposition : l'IBC¹⁹¹ qui s'occupe de la partie culturelle, l'APT¹⁹² qui s'occupe du tourisme, ERVET qui fait tout ce dont on vient de parler, ASTER qui suit toute la facilitation des rapports Université-Entreprise-Réseau des centres de recherche publics et privés et enfin il y a LEPIDA¹⁹³ qui suit la partie infrastructurelle. (Paola Maccani, entretien du 30.10.2014)

Cette liste de ces organisations que P. Maccani assimile aux « instruments » de la Région revient à de nombreuses reprises dans la pratique du terrain. Il était impossible dans le temps imparti pour cette recherche doctorale de mener une enquête poussée dans chacune d'entre elles (et dans leurs homologues du côté du Latium). Parmi la liste, j'ai sélectionné trois entités qui me semblaient plus que les autres participer à la construction de la narration régionale, notamment par rapport au nombre de publications produites par leur soin et intégrées à mon corpus documentaire comme représentatives du récit territorial officiel : ERVET, l'IBC et l'APT. Spécialisées réciproquement dans le développement économique et industriel, la mise en valeur du patrimoine culturel et la promotion touristique, chacune de ces entités possède un équivalent dans la Région Latium.

1.3.1. La gestion différenciée du patrimoine culturel régional et de sa mise en valeur

L'IBC désigne en Émilie-Romagne « l'Institut pour les Biens Culturels et naturels », il s'agit d'un organisme fondé dès 1974 par plusieurs membres de l'élite culturelle régionale dont le géographe Lucio Gambi et l'historien des arts Andrea Emiliani. Les objectifs qui présidaient à la fondation de l'IBC tels que les énonçaient Lucio Gambi¹⁹⁴ étaient, d'après l'entretien avec Andrea Emiliani du 21.05.2015, les suivants : « servir de support à la programmation régionale dans son ensemble ; donner une valeur scientifique au régionalisme italien à partir

¹⁹⁰ ASTER est un consortium formé du Gouvernement Régional, des six Universités régionales, de l'antenne du CNR, de l'Agence Italienne pour les Nouvelles Technologies, l'ENEA (entreprise de distribution d'énergie) et l'Union des Chambres de Commerce régionales

¹⁹¹ Institut pour les Biens Culturels et Naturels de la Région Emilie-Romagne

¹⁹² Agence de Promotion Touristique de la Région

¹⁹³ Lepida est l'organe opérationnel de la Région dans le champ des infrastructures de télécommunication et des politiques de développement numérique.

¹⁹⁴ Qui présida l'institut entre juin 1975 et juillet 1976.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

de celui de l'Émilie-Romagne et constituer un point de repère pour l'autonomie des autres collectivités territoriales. ».

L'institut est à l'origine censé se saisir des thèmes des centres historiques, du recensement et du classement des biens historiques, culturels et environnementaux, du relevé de l'ensemble des particularités du territoire et de la « délimitation des zones, objets ou phénomènes naturels ou environnementaux » à soustraire à la spéculation, et enfin la réalisation d'une cartographie thématique de la région. L'Institut a peu à peu été éloigné de son projet initial de « servir de guide à la programmation générale des politiques publiques » pour se concentrer sur la coordination des organismes de gestion du patrimoine. Il emploie en 2017 une centaine de personnes, dont la plupart dans le domaine de la conservation du patrimoine ou de l'histoire de l'art. Du point de vue de la communication, il dispose d'un arsenal non négligeable qui va de la publication d'une revue bimensuelle à l'organisation de nombreux événements sur le territoire régional en passant par la publication ponctuelle de matériaux destinés à diffuser l'identité culturelle de la région, notamment auprès des centres culturels étrangers.

Le Centre Régional de Documentation (CRD) du Latium est un organisme qui, d'après les mots de son fondateur (recueillis en entretien le 13.05.2015) est directement inspiré de l'expérience de l'IBC en Émilie-Romagne, qui faisait unanimement figure de modèle dans les années 1980. Pour Alberto Pronti, qui en est le fondateur, l'enjeu de ce centre était là aussi de pouvoir servir de base à des politiques y compris en-dehors du secteur strictement culturel, mais selon lui, il a échoué à cause du fait que la classe politique du Latium était bien moins sensible à ces idées et à ces idéaux que celle de l'Émilie-Romagne. Il est tourné d'abord vers la population régionale, dans l'optique de favoriser la connaissance du territoire régional et l'émergence d'une fierté, voire d'une conscience d'appartenir à un collectif à l'échelle de la région.

« L'idée était de donner aux citoyens la connaissance de leur propre territoire, en y insérant aussi les informations pratiques (prix du billets, horaires... dans le cas où c'était ouvert au public). Des copies en étaient données aux mairies et aux bibliothèques des communes concernées. Et pour les chercheurs dans notre bibliothèque du CRD via del Serafico. C'est une petite bibliothèque de près de 9000 volumes qui n'est pas assez connue du public. C'est une bibliothèque thématique, qui traite seulement du Latium. Le matériel que l'on a accumulé au cours des années est immense, mais personne ne s'y intéresse. On a une banque de données de dizaine de milliers de photographies mais on ne réussit pas à le transformer en bien commun. » (entretien avec Fiorella Macchia, fonctionnaire de l'Assessorat à la Culture, embauchée par la Région par l'intermédiaire des bourses de recherche du CRD, 30.03.2015)

Le sentiment qui domine, que ce soit chez son fondateur ou chez certains des fonctionnaires qui y sont directement associé, est donc celui de la déception, du constat d'échec. Cela ressort également de la récolte des matériaux et publications issues de cet organisme, qui sont bien moins nombreux et plus difficile d'accès que dans le cas de l'IBC.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

« Pour ce qui nous concerne il y a bien eu des collections éditoriales qui étaient les résultats de ce que nous, en personne, avons fait comme boursiers au CRD. Six volumes ont été publiés sur des communes particulières du Latium, on pensait que ça continuerait mais ce n'est pas le cas. Une autre publication : *Rocche e castelli* est sortie en deux volumes... Il devait s'agir d'une collection sur les routes consulaires du Latium mais elle aussi a été arrêtée prématurément : quatre routes seulement ont été couvertes, là aussi à partir des résultats de notre catalogage. » (entretien avec Fiorella Macchia, 30.03.2015)

1.3.2. Les APT, des structures en charge de la construction d'un imaginaire touristique, à l'étranger mais pas seulement

L'APT désigne en Emilie-Romagne comme dans le Latium l'Agence de Promotion Touristique de la Région. En Émilie-Romagne, d'après les statuts officiels de cette agence, elle a pour objectif la mise en œuvre et la gestion technique des programmes et des projets élaborés dans le champ touristique par la Région Émilie-Romagne et par le système régional des Chambres de commerce. L'APT a en particulier en charge les activités de marketing, la promotion touristique à l'étranger et en Italie et tous les projets destinés à l'attraction et à l'encadrement des touristes. Le rôle de la promotion touristique dans la fabrique de l'image des régions italiennes est un élément qui fait consensus parmi les acteurs rencontrés :

« Et évidemment, comme tu peux l'imaginer, dans tous les pays mais en Italie en particulier, l'image d'une région vient aussi de son image touristique. Surtout vers l'extérieur. (...) Je reviens sur la partie culture parce que c'est le secteur duquel je me suis le plus occupé en réalité, parce que je ne pouvais pas m'occuper du tourisme, qui est entre les mains de l'APT... avec eux nous collaborons... par exemple ils m'ont demandé du soutien, de faire des campagnes de différentes sortes sur les Apennins, les parcs, et parfois même j'ai fait des campagnes sur le littoral, mais se sont eux le point de référence¹⁹⁵. » (entretien avec Roberto Franchini du 20.05.2015)

1.3.3. Ervet et Lazioinova, en charge du développement et de l'attractivité économique

La compétence économique, en Italie comme en France, est une question récurrente, présente dès la régionalisation de 1970. **La société Ervet** (pour « Emilia-Romagne Valorisation Economique du Territoire ») a été fondée en 1974, soit à peine quatre ans après l'institution des Régions, dans le but de réaliser des interventions en soutien aux petites entreprises. Selon ses membres, elle serait un élément fondamental dans la réussite du modèle des districts en Émilie-Romagne. Dans sa première phase, les interventions visaient à renforcer la cohésion territoriale et rééquilibrer le développement économique régional en favorisant l'installation

¹⁹⁵ « E ovviamente come lo immagini, in tutti paesi ma in Italia in particolare, l'immagina di una regione è data anche dall'immagine turistica. Verso l'esterno soprattutto. (...) Torno alla cultura perchè è il settore che io ho curato di più in realtà, perchè non potendo curare il turismo, che viene curato dall'APT... con loro collaboriamo pero... per esempio mi hanno chiesto di sostenere, di fare campagne di diverso genere sull'Apennino, i parchi, a volte anche sullo stesso mare ho fatto campagne pero sono loro il punto di riferimento. »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

des entreprises dans des zones moins développées. A cette époque et jusqu'en 2008, un cinquième de son capital était détenu par des banques. Dans les années 2000, le rôle de la société a été fortement réévalué par la Région, qui s'est débarrassée des autres actionnaires¹⁹⁶, et a fait d'Ervet un instrument fournissant un support aux choix de programmation et de planification régionale (diagnostic territoriaux, rédaction des plans), à la coopération entre la Région et les autres collectivités locales et à la réalisation d'actions destinées à la promotion du développement économique régional. En 2016, Ervet employait 49 personnes à temps plein et faisait appel à 71 consultants réguliers¹⁹⁷. Une grande partie des supports de marketing territorial destiné aux acteurs économiques et aux investisseurs potentiels sont donc réalisés au sein de cette structure, en collaboration avec les Assessorats concernés.

Dans le Latium, **Lazio Innova** fonctionne comme Ervet sur la base de service aux entreprises et aux associations économiques et facilitant notamment l'accès aux financements régionaux et européens. La société emploie en 2019 280 personnes. La majorité du capital est détenue par la Région Latium, mais également ici une petite partie par la Chambre de Commerce de Rome, ce qui explique notamment le rôle pivot qu'a joué cette structure dans la préparation de l'Exposition Universelle. Parmi ses multiples fonctions il faut noter qu'elle est « responsable pour le compte de la Région Latium de la réalisation des projets spéciaux de développement et d'internationalisation » et que c'est dans ce cadre qu'elle promeut l'image de la région et de ses entreprises à l'international à diverses occasions.

Le partage des connaissances et des pratiques entre ces différentes structures n'est pas toujours la norme et certains secteurs sont perçus comme de véritables prés carrés dans lesquels l'un ou l'autre de ces acteurs veut conserver son monopole. Ces structures servent d'interface entre l'administration et la "société civile" qui est invité à participer, qui reçoit des financements et les divisions sectorielles sont difficile à dépasser. L'IBC est en relation avec les structures muséales et les bibliothèques et intègre à ses opérations de communication essentiellement des universitaires issus des sciences humaines. Ervet, en revanche, est beaucoup plus tourné vers les acteurs économiques et les investisseurs potentiels. Toutes ces structures jouent le rôle d'interface entre les professionnels de ces différents secteurs (le « monde socio-économique » tel qu'il a été plusieurs fois nommés lors des entretiens) et l'administration régionale. Ces structures sont nées sous le régime de Sociétés à Economie Mixte ou « sociétés inhouse » (*società partecipate*) dans lesquelles l'administration régionale était majoritaire (les autres actionnaires étaient le plus souvent les Chambres de commerce et d'autres collectivités territoriales). Elles sont dotées de fonds propres (attribués annuellement par le gouvernement régional) et jouissent d'une grande autonomie

¹⁹⁶ La Région détient aujourd'hui 98,5% du capital

¹⁹⁷ D'après la réponse de l'Assesseur Patrizio Bianchi à une interrogation d'un Conseiller Régional (n.2046 de 2016)

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

puisqu'elles ne sont théoriquement soumises qu'à une approbation annuelle de leur plan d'activité. Le rôle des *partecipate* comme ERVET ou Lazio Innova dans la construction de l'image des deux régions s'est amplifié ces dernières années, et l'Exposition Universelle de 2015 (qui sera traité en détail dans le chapitre 4). La tendance en Émilie-Romagne est toutefois celle d'un resserrement du contrôle de l'administration régionale sur les matériaux produits par ces structures satellites, c'est en tout cas le ressenti qui ressort des différents entretiens menés avec Paola Maccagni, responsable du marketing territorial au sein de ERVET :

« Ce qui sort d'ERVET aujourd'hui, ce n'était pas pareil il y a dix ans, est validé, est le fruit d'une concertation et d'une validation par les organes de la Région. Presque tout, si vous regardez le cadre de contexte du DSR, ou la stratégie S3 (prérequis pour le Plan Opératoire FEDER). Ce document stratégique représente la base de connaissances du contexte... Pareil pour le marketing territorial, nous avons un site très bien fait mais une fois que la loi a été votée on a dû s'adapter à la charte graphique des sites de la région et tout faire comme eux... les contraintes sont très fortes, on ne peut rien faire sur GoogleMap, ils ne l'acceptent pas. Désolée si mon discours dénote. » (Paola Maccagni, entretien du 30.10.2014)

On est donc ici à rebours de l'externalisation évoquée plus haut, dans un retour du politique, ce qui signale bien qu'il s'agit là d'une tension plus que d'une tendance univoque. Au sein même de la grande catégorie des « acteurs institutionnels » il est donc possible de mettre en évidence une multiplicité de locuteurs, qui s'occupent chacun d'une partie réduite de la narration régionale. R. Franchini, qui a dirigé l'Agence de Communication de la Région Émilie Romagne pendant 22 ans, évoque à ce propos la métaphore des tesselles qui composeraient une fresque en mosaïque. Mais au-delà de cette forte hétérogénéité des producteurs du récit, qui souvent se tournent le dos, une autre tendance est apparue centrale lors de la phase de récolte des matériaux sur le terrain, celle de l'ouverture à d'autres producteurs du récit ne faisant pas directement partie de l'institution régionale.

1.4. L'ouverture du récit officiel à des acteurs non-institutionnels et ses paradoxes

Le récit territorial des acteurs institutionnels est loin d'être la seule narration produite sur les régions italiennes. La production savante (notamment celle active dans les revues « régionalistes » au sens de Gambi, c'est-à-dire destinée à mettre en évidence les spécificités d'un territoire) peut être intégrée au récit de la Région lorsqu'il y a convergence des élites mais elle peut aussi interférer avec le discours officiel. C'est notamment le cas de la littérature économique sur le modèle des districts, notamment chez les auteurs libéraux (Ponti, 1992 ; Quintieri, 2006), qui reconnaissent aux politiques publiques régionales un rôle bien inférieur à celui prôné dans le récit territorial officiel. Au-delà de cette production de connaissances, certains discours peuvent poursuivre des objectifs similaires aux enjeux mis en évidence par

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

les acteurs institutionnels mais sans en partager les méthodes ou les canaux de diffusion, c'est par exemple le cas des acteurs économiques (entreprises privées ou semi-publiques, syndicats, associations de branche, coopératives sectorielles) ou du milieu associatif, dont certains acteurs peuvent être engagés dans la promotion territoriale sans pour autant entretenir de liens pérennes avec les services de l'entité régionale. Enfin les individus eux-mêmes, qu'ils soient habitants de la région ou bien touristes, sont aujourd'hui techniquement en mesure de participer à la fabrique de ce récit institutionnel, notamment à travers l'usage d'internet, et cette « *capability* » est souvent activement choyée par les acteurs institutionnels, toujours en quête de « participation ». Dans ces derniers cas, une partie des cibles du récit institutionnel peut se retrouver à son tour productrice du récit. Cette coexistence de récits alternatifs – mais pas forcément contradictoires – à celui développé en interne au sein de l'institution nécessite pour les acteurs interrogés de prendre position : doivent-ils faire avec ou faire contre ? Quelles sont les modalités d'intégration de ces différents acteurs hors du strict périmètre de l'institution régionale ? L'existence de ces récits alternatifs est-elle perçue par les acteurs institutionnels comme une forme d'*empowerment* désirable (Morgan, 2007) ou comme une menace pour l'uniformité et l'efficacité de la narration ?

1.4.1. L'ouverture au monde académique

La participation des acteurs du monde académique aux responsabilités politiques exercées au sein des administrations régionales facilite les occasions de prise de parole et les transferts de formules et de discours entre les deux milieux. En Italie, la part des universitaires dans la classe politique régionale est assez faible : de 4% en moyenne avant 2000, elle a diminué à 1,5% des Conseillers Régionaux à partir de l'élection directe des présidents de Région (Vassallo, 2013). En revanche, les universitaires (en particulier les juristes) jouent très souvent le rôle de consultants pour le compte des administrations régionales (Cantagalli et Malatesta, 2015). L'Émilie-Romagne fait selon ces travaux figure d'exception : les universitaires sont plus représentés que la moyenne au sein du Conseil Régional (Vassallo, 2013) et comme en témoigne la création de l'IBC¹⁹⁸ dès 1974, ils jouissent d'une écoute attentive de la part de la classe politique dirigeante. Cela est en partie dû au rôle structurant joué par l'institution universitaire à Bologne comme aux spécificités du Parti Communiste Italien. Au-delà de l'intégration de ces acteurs académiques au plus proche du gouvernement régional, le récit territorial officiel emploie de nombreuses références aux travaux des chercheurs. Les géographes italiens du XXe siècle (Toschi, Gambi et Farinelli pour ne citer que certains des plus célèbres) sont une ressource régulièrement mobilisée pour mettre en scène une forme d'homogénéité ou en tout cas mettre en évidence les articulations du territoire émilien-romagnol. L'utilisation de certaines de leurs formules phare - il a déjà été question de la *mesopolis* dans le chapitre précédent,- associée à l'usage des cartes ont « fortement influencé la perception interne et externe de la région » (Petrella, 2001a, p. 620). C'est

¹⁹⁸ Cf. infra

particulièrement le cas du travail de Toschi qui insiste dans les années 1960, sur l'aspect « naturel » des frontières de l'Émilie-Romagne qui en font un espace cohérent du point de vue de la géographie physique : un triangle entre Mer Adriatique, Pô et Apennins (Toschi, 1961). Cette publication a lieu au moment même où s'engageait la bataille politique pour la reconnaissance institutionnelle des Région ordinaires, menée notamment par la classe dirigeante émilienne-romagnole (Vandelli, 2010), ce qui tend à montrer combien les intérêts politiques et le discours savants peuvent se mêler durablement. La parution du rapport annuel de la Société Géographique Italienne intitulé *Le nord, les nords. Géopolitique de la question septentrionale* en 2010, année de scrutin régional en Italie, constitue un autre exemple d'irruption assumée du débat universitaire dans la question régionale italienne (Conti et Salone, 2010), en l'occurrence en prenant à bras le corps les thèses léguistes pour mieux les démonter.

Le coffret intitulé *La Civiltà delle Idee* constitue l'un des matériaux considérés par les différents acteurs rencontrés au sein de l'Agence de Communication et d'Information de la Région Émilie-Romagne comme le plus central et le plus représentatif de la promotion territoriale engagée par la Région dans les années 2000 (Figure 41). Il s'agit d'une boîte¹⁹⁹ distribuée aux délégations étrangères en visite dans la région, dans les foires ou expositions auxquelles participent la Région (qu'il s'agisse de promotion économique, de tourisme ou de congrès rassemblant des collectivités territoriales et également diffusée dans les instituts culturels italiens à l'étranger. Le livret qui en fait partie constitue donc une vitrine pour la représentation de l'image de la région vers les publics externes avec ses 7500 exemplaires produits (dont 1500 en italien, 1500 en anglais, 1500 en français, 1300 en espagnol, 1000 en chinois et 700 en allemand).. La grande majorité des citations présentes dans ce document et qui traitent d'un aspect ou de l'autre de la région sont attribuées à des intellectuels, artistes ou universitaires de renommée internationale (parmi lesquels l'économiste Amartya Sen, le romancier John Grisham ou Umberto Eco). Cet outil de promotion est donc un exemple de plus de la tendance des acteurs régionaux à laisser parler pour eux cette sphère des intellectuels et universitaires.

¹⁹⁹ A l'intérieur de ce coffret se trouve un presse-livre en céramique de Faenza qui prend la forme d'une flèche rouge qui porte la mention "Emilia-Romagna", un dvd qui sert de support à un court film d'animation visant à présenter la région et ses hauts-lieux ainsi qu'un livret qui sert le même objectif à grand renfort d'illustrations et de courtes citations.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel



Figure 41. Le livret *La civiltà delle idee*, utilisé dans la promotion du territoire de l'Émilie-Romagne depuis 2006. Source : <http://www.nouvelleadv.it/esperienze/civilta-delle-idee>

Aujourd'hui encore le milieu universitaire prend une part active au gouvernement de la Région Émilie-Romagne : la vice-Présidente Elisabetta Gualmini est une professeure de Sciences Politiques et d'autres assesseurs sont directement issus du monde académique. Ce type d'acteur influence donc beaucoup le discours officiel et participe à la sélection des éléments de langage et des références qui doivent figurer en bonne place dans le récit territorial régional. Le rôle contemporain de Patrizio Bianchi est en cela parfaitement éclairant. Il fait partie des chercheurs italiens en économie à avoir théorisé le modèle des districts industriels et à avoir fait de la Région Émilie-Romagne le cas le plus exemplaire de ce modèle²⁰⁰ (Bianchi, 2002, 2003 ; Bianchi et Gualtieri, 1990 ; Bianchi et Ramaciotti, 2003). Après une carrière universitaire qui l'a conduit à exercer la fonction de Recteur de l'Université de Ferrare de 2004 à 2010 il a exercé la fonction d'Assesseur à la Coordination des Politiques Européennes de Développement, à l'Education, à la Formation Professionnelle et à l'Université dans le gouvernement régional de S. Bonaccini (2014-2019). Dans l'entretien que j'ai mené avec lui, il estime d'ailleurs que c'est en partie à lui et à son équipe de collaborateurs qu'incombe la responsabilité de renouveler la narration sur ce qui fait la particularité de la Région, en tout cas du point de vue du système productif et de l'attractivité économique. Cette nouvelle narration en cours d'élaboration se situant en partie en continuité (« les externalités ») en partie en rupture avec le modèle « endogène » des PME des districts :

« Aujourd'hui nous sommes en train de relancer l'image de l'Émilie-Romagne, sur l'idée que cette Région est un endroit où l'on peut investir depuis l'extérieur. Alors que jusqu'ici nous avons, à la Région, surtout insisté sur l'idée d'un développement endogène, je crois que c'est le moment de changer. Et cette communication nous la faisons à la fois à travers une loi et à travers des cas exemplaires. Le premier c'est le cas Ducati-Lamborghini (un accord avec la Région sur la formation en alternance), et ensuite le cas de Philip Morris, qui est venu investir ici. Nous construisons une nouvelle narration sur des cas concrets, et

²⁰⁰ Cf. Citation chapitre 1 page 64.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

non plus comme avant en disant « la population locale dit qu'ici on peut produire », mais plutôt en montrant que les multinationales qui parcourent le monde choisissent finalement de s'implanter ici. On le fait avec les instruments à notre disposition, on profite de l'Expo [Exposition Universelle de Milan], on en parle aussi à Bruxelles ou dans la presse nationale.

Pourquoi Philip Morris est venu s'installer ici ? Parce qu'ici il y a un contexte entrepreneurial de haute qualité, notamment dans le *problem solving*, il y a un contexte universitaire de grande qualité et un contexte de réponses institutionnelles que probablement ailleurs ils n'ont pas. Donc pas parce que le coût du travail est bas mais parce que les externalités du milieu sont fortes. Mais cette narration tu ne peux pas encore la trouver, nous sommes en train de la développer en ce moment... nous avons seulement des fragments... une des choses que je me reproche c'est de ne pas avoir cinquante heures dans mes journées pour pouvoir l'écrire. Nous n'avons pas écrit suffisamment pour donner forme à un nouveau modèle²⁰¹ » (Patrizio Bianchi, assesseur à la formation, au développement économique et à l'université de la Région Émilie-Romagne, entretien du 22.05.2015)

De fait, dès les années 1980, le territoire régional, son organisation et les politiques publiques qui y sont menées suscitent un fort intérêt de la part des chercheurs internationaux, notamment dans le champ disciplinaire de l'économie et des sciences politiques, qui peut s'incarner à titre d'exemple dans cette citation d'un article référence de Cooke et Morgan présentant une étude comparative entre deux territoires incarnant le modèle de l'« *intelligent region* » : l'Émilie-Romagne et le Bade-Wurtemberg en Allemagne.

« Few regions have exerted as much influence on local economic development thinking in the past decade as Emilia-Romagna in central Italy, **which is celebrated on both sides of the Atlantic as an exemple of a dynamic and flexible SME-based regional economy**. It is not difficult to see why Emilia-Romagna has attracted such international attention: it ranks eighth in the league of European regions in terms of per capita income, it had one of the fastest growth rates in Italy in the 1980s, and in 1991 its

²⁰¹ « Oggi l'immagine dell'Emilia la stiamo rilanciando, sull'idea che questa Regione è un posto nel quale si può venire ad investire da fuori. Mentre finora abbiamo sviluppato molto in Regione l'idea di uno sviluppo endogeno, credo che è il momento di cambiare. E questa comunicazione la stiamo facendo sia attraverso una legge, sia creando dei casi esemplari. Il primo caso esemplare è il caso Ducati-Lamborghini (un accordo sulla formazione duale : l'uso integrato scuola-lavoro), lo stiamo creando anche col caso della Philip Morris, che è venuto ad investire qui. Stiamo facendo una nuova narrazione su dei casi, non più soltanto come prima dicendo « i locali dicono che qui si può produrre » ma mostrando che le multinazionali che girano per il mondo alla fine vengono a produrre qui. Lo facciamo con i strumenti a disposizione, stiamo prendendo vantaggio dell'Expo, ne parliamo anche a Bruxelles o nella stampa nazionale. Perché Philip Morris è venuto qui ? Perché qui ha contestato d'impresa di alta qualità nel *problem solving*, un contesto universitario di grande qualità e un contesto di risposte istituzionali che probabilmente in altri luoghi non hanno. Quindi non perché il costo del lavoro è basso ma perché le esternalità ambientali sono forte. Però questa narrazione non la trovi ancora, la stiamo sviluppando adesso... abbiamo solo dei pezzi... una delle cose che mi rimprovo è di non avere cinquante ore al giorno per potere scriverla. Non abbiamo scritto sufficientemente per stilizzare un nuovo modello »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

unemployment rate was just 3,8% against 10,8% for Italy as a whole. » (Cooke et Morgan, 1994, p. 102)

Ce statut de modèle de développement acquis par l'Émilie-Romagne en géographie économique comme en sciences politique, même s'il est daté du boom de la troisième Italie des années 1980 et a comme l'ensemble du modèle italien subi les contrecoups de la crise des *subprimes* de 2007, reste un motif de fierté pour les gouvernements locaux et régionaux est un des éléments du discours les plus souvent mobilisés. Les travaux de R. Putnam sur la capacité politique et l'efficacité institutionnelle des Régions (Putnam, 1993 ; Putnam et al., 1985) ont mis en évidence, comme je l'ai montré plus haut, la place de leader de l'Émilie-Romagne en termes de capital social et de sens-civique et les références à ces ouvrages, même sommaires et vulgarisées à l'extrême, fleurissent dans les allocutions des dirigeants politiques comme dans les matériaux promotionnels. Ainsi en 2015, plus de trente ans après la publication des premiers travaux du professeur de Harvard sur la Région, l'organisation d'une « Smart City Exhibition » à Bologne est encore le prétexte pour l'invitation du chercheur et sa réception par le maire de Bologne. Les échanges entre les deux figures sont repris dans la presse quotidienne et sur les sites institutionnels de la Commune et de la Métropole de Bologne²⁰².

Une grande place est donc faite en Émilie-Romagne aux acteurs du monde universitaire, tant dans la prise de parole que dans les références mobilisées dans le contenu du discours. Je n'ai pas trouvé trace d'une telle présence du discours académique dans les différents matériaux constituant le corpus du récit territorial officiel du Latium. Cela s'explique sans doute par plusieurs facteurs parmi lesquels une moins grande proximité entre l'élite culturelle et l'élite politique régionale mais aussi un intérêt moindre des chercheurs pour l'étude de la région du Latium en ce qui concerne l'économie tout au moins – car les travaux sur la ville de Rome sont innombrables. Le modèle économique régional a en effet longtemps présenté plus de faiblesses que de force et n'a connu qu'un décollage relativement récent par rapport aux cinquante ans d'histoire des Régions administratives, et lui aussi mis à mal par la crise économique. L'image de « région déséquilibrée » (Cremaschi, 2010) qui fait suite à celle déjà évoquée de « région résiduelle » (Caracciolo, 1991) associées au Latium dans la littérature scientifique et savante ne sont en effet pas des éléments facilement intégrable à une stratégie de communication destinée à dessiner les contours de l'image de cette région, ni pour ses habitants, ni pour les populations extérieures.

²⁰² Robert Putnam déclare ainsi « j'ai commencé depuis les années 1970, en m'intéressant aux Régions naissantes, en particulier à l'Emilie-Romagne. Mon concept de « capital social » entendu comme facteur non-économique mais basé sur la participation active des citoyens a toujours trouvé un exemple en phase avec mes thèses dans l'expérience de Bologne », ce à quoi le maire Virginio Merola répond que « la lecture de ses écrits a augmenté la fierté que j'éprouve pour notre ville » (*La Repubblica*, le 14 octobre 2015) https://bologna.repubblica.it/cronaca/2015/10/14/foto/robert_putnam_a_bologna_per_smart_city_exhibition-125082134/1/ (consulté le 06.06.2019)

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

1.4.2. Le travail parallèle des acteurs économiques

La recherche d'un panorama plus large des acteurs engagés dans la production du récit territorial a rapidement débouché sur la mise en évidence du rôle des acteurs de la sphère économique, qui sont ceux qui trouvent l'intérêt matériel le plus direct à l'accroissement de la renommée du territoire dans lequel ils sont implantés. Plusieurs modalités de relations existent entre les acteurs économiques et les représentants de l'institution régionale. Le point de vue des personnes interrogées du côté de l'administration régionale est que tout se déroule selon le régime de la collaboration, tant en Émilie-Romagne que dans le Latium et notamment par l'intermédiaire des agences de développement économique dont il a été question plus haut : Lazio Innova et Ervet. Deux exemples de situations observées sur le terrain semblent conforter cette version. D'un côté les chambres de commerce de l'Émilie-Romagne sont largement impliquées dans le fonctionnement de l'Agence de Promotion Touristique de la Région (elles en détiennent 49% du capital, le reste étant la part de l'institution régionale). De l'autre, la chambre de Commerce de Rome a été directement impliquée dans le processus préparatoire de la participation de la Région Latium à l'Exposition Universelle Milan 2015, j'y reviendrai. D'autres entreprises privées se montrent ainsi particulièrement intéressées à l'activité de construction de l'image du territoire, ce qui ne manque pas de susciter quelques résistances parmi les acteurs politiques, qui s'estiment dépositaires de cette tâche. L'entretien avec Giulia Gibertoni, alors conseillère régionale d'opposition fortement antisystème (M5S) en Émilie-Romagne, a ainsi très vite pris la direction d'une dénonciation du lobbying privé – des « pouvoirs forts » selon une terminologie bien établie – dans le récit et le storytelling institutionnel.

Les institutions régionales ont pourtant acquis au fil du temps une certaine légitimité, de nouvelles fonctions, mais aussi des capacités décisionnelles : elles se sont territorialisées. Cela s'est concrètement traduit par l'affirmation d'un nouveau modèle de gouvernance au sein duquel les représentants des professions libérales jouent également un rôle non négligeable (Cantagalli et Malatesta, 2015). Les représentants de ces corps de métiers, généralement structurés en associations, sont des interlocuteurs privilégiés des acteurs institutionnels parce qu'ils disposent d'une certaine expertise sectorielle dont ce nouveau modèle de gouvernance est friand. En témoigne la variété des documents de planification régionale (planification territoriale, paysagère, programmation socio-économique, système sanitaire, sécurité publique, ...) dont la rédaction fait presque toujours appel au support technique des différents ordres de métiers et associations de professionnels de chaque secteur (id., 2015). Le cas du « Pacte pour la justice de la ville de Bologne », signé en 2012, est par exemple le fruit d'une entente entre la Région Émilie-Romagne, les collectivités locales et les différents ordres professionnels (avocats, notaires, comptables et spécialistes du droit du travail).

Dans un autre registre, les associations économiques se sont à leur tour dotées de leurs propres structures dédiées à la narration territoriale. Ces départements internes aux

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

syndicats, chambres de commerce et autre groupements d'entreprises, sont notamment dédiés à la réalisation d'études et de rapports qui sont portés à la connaissance des différents acteurs régionaux et extérieurs par une intense activité de promotion (lors de congrès et expositions, sur les réseaux sociaux et par l'intermédiaire de la presse écrite). Selon Roberto Battisti, directeur service « études et communication » de la Federlazio²⁰³ à Rome cette activité est d'autant plus nécessaire que la Région Latium souffre d'un déficit d'image, à l'échelle italienne comme à l'échelle internationale et que cela constitue un éventuel préjudice pour les entreprises dont son réseau défend les intérêts. Il dénonce lui aussi une action régionale partielle et partiale, voire orientée selon les activités de lobbying de tel ou tel secteur en fonction des responsables politiques au pouvoir (entretien du 28/05/2014). Ceci nuance la vision d'une collaboration totale et symbiotique entre l'institution politico-administrative et le secteur privé. Depuis 2000 en effet, un rapport annuel intitulé est édité par un observatoire interne à la Federlazio ²⁰⁴ qui vise à évaluer l'action des gouvernements régionaux en matière d'aide aux entreprises mais également de construction de l'image. Ce rapport est diffusé essentiellement vers les autres regroupements d'entreprises et associations sectorielles et ne se montre pas toujours clément envers l'administration régionale.

De même, lors d'une de mes périodes de terrain passée dans la région Latium, j'ai conduit une série d'entretiens à Civitavecchia, commune périphérique de la Ville Métropolitaine de Rome qui est aussi le principal port de croisière d'Italie²⁰⁵. L'idée était de comprendre comment s'organisait l'activité de promotion territoriale locale, dans une zone qui contrairement au reste de la région Latium Rome exceptée voyait effectivement passer un flot constant et soutenu (environ 5000 personnes par jour) de touristes croisiéristes. Après avoir d'abord constaté la faiblesse de l'offre communale en termes de supports de communication pour véhiculer le récit territorial, j'avais noté que la démarche de marketing territorial la plus franche semblait venir du service de communication de la *Port Mobility*, une des ramifications de l'Autorité Portuaire (organisme semi-public rattaché à l'État central), très active sur son site internet et les différents réseaux sociaux. L'entretien mené auprès des trois membres de l'équipe responsable de la communication et de la promotion au sein de la *Port Mobility* a conduit à un renversement de perspective et a aussi confirmé l'hypothèse selon laquelle les acteurs privés ou semi-privés viennent parfois suppléer au manque d'investissement des collectivités territoriales. Dans le cas présent l'entreprise *Port Mobility* endosse en son nom et avec ses ressources propres la fonction de narrateur des spécificités locales et des

²⁰³ La Federlazio est une association de représentation et de défense des intérêts des PME de la région. Elle fait partie à l'échelle nationale du puissant réseau d'entreprises Confindustria. »

²⁰⁴ « Osservatorio Antonio Nori sull'azione del governo regionale »

²⁰⁵ Ce port fait transiter tous les passagers des croisières méditerranéenne ayant Rome comme étape soit 2,5 millions de personne par an. <http://www.portidiroma.it/content/il-network-traffico-merci-passeggeri-e-automezzi> (consulté le 20.06.2019)

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

ressources paysagères ou culturelles, en lieu et place à la fois de la Commune de Civitavecchia, enlisée d'après l'aveu du Maire Antonio Cozzolino²⁰⁶ dans des difficultés budgétaires et de la Région Latium.

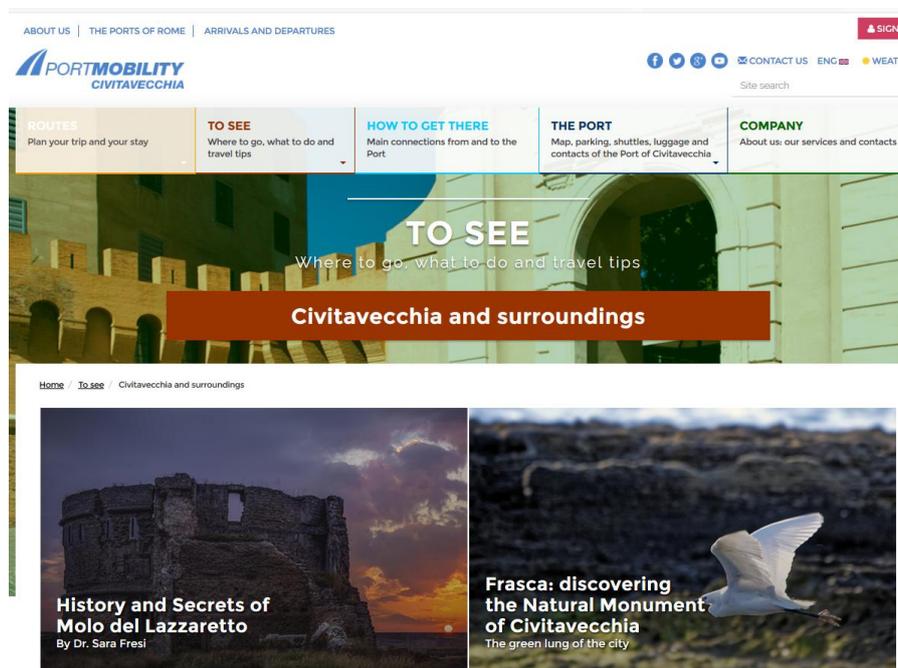


Figure 42. Supplémenter les manquements de la promotion touristique institutionnelle : le portail internet de la Port Mobility à Civitavecchia. Source : <https://civitavecchia.portmobility.it/en/travel-tips/civitavecchia-and-surroundings> (consulté le 06.06.2019)

La rencontre avec les membres du service de promotion territoriale de la *Port Mobility* de Civitavecchia faisait suite à une opération de communication particulière, sur les réseaux sociaux. Intitulée « Cartoline da Civitavecchia » (Cartes postales de Civitavecchia), il s'agissait d'un concours photo en ligne où les habitants de la ville étaient sollicités pour proposer des images représentant leurs lieux préférés. Récoltés par le biais des réseaux sociaux (avec le mot-clé #cartolinedacivitavecchia), cette banque d'images a donné lieu à la réalisation d'un calendrier mettant en valeur les 12 clichés les plus réussis selon ce jury autoproclamé (constitué des trois collègues en question). Les organisateurs du concours le décrivent eux-mêmes comme la meilleure opportunité pour se servir d'un discours marketing d'abord tourné vers l'extérieur et de le transformer en une occasion de s'adresser aussi à la population locale, afin de l'associer à la construction de l'image du territoire, « image qu'elle pourra ainsi d'autant mieux s'approprier » (entretien du 01.03.2016). Cette ouverture à un public cible ne concerne pas que les pratiques des acteurs privés, bien au contraire.

²⁰⁶ Entretien du 01.03.2016

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

1.4.3. Quelle place pour la société civile et les habitants ?

La notion de « participation » jouit, dans le contexte politique actuel, tant en France qu'en Italie, d'un certain prestige et est environnée d'une connotation très positive. Le terme fait d'ailleurs partie des mots les plus employés dans les programmes électoraux des deux Présidents actuels de l'Émilie-Romagne et du Latium. Les acteurs institutionnels disent volontiers accompagner le plus possible le développement des initiatives issues de la société civile. L'Émilie-Romagne en particulier a depuis longtemps intégré la notion de participation politique à son image, les nombreuses mentions des travaux de Putnam dans ce travail l'ont déjà plusieurs fois rappelé, mais même le responsable de l'application de la loi sur la participation au sein du Conseil Régional invite à prendre du recul vis-à-vis de ce qui reste avant tout une posture :

« la participation fait partie de l'histoire que la Région raconte et se raconte, comme si elle était inscrite dans son ADN. Ce qui sous certains aspects est vrai : dans cette région sont nés les premiers mouvements coopératifs²⁰⁷... il y a toujours eu historiquement une attitude tournée vers le dialogue et l'inclusion des citoyens dans les décisions publiques. Mais cela ne veut pas dire que toute cette propension à la participation soit devenue une réalité effective. » (entretien du 30.10.2014 avec Giorgio Passarelli)

Ce point de vue est partagé par la dirigeante du service développement territorial et attractivité au sein d'ERVET, qui n'hésite pas à critiquer la manière dont la participation politique est encadrée par la législation régionale.

« Sur le thème de la participation, on avait créé un "observatoire de la participation" qui est ensuite devenu un instrument pour l'activité régionale. Il recense tous les projets participatifs... en réalité c'est devenu une chose qui met en évidence surtout les projets qui passent à travers la loi 10²⁰⁸, ce qui est le contraire absolu de la participation telle que je l'entends moi » (entretien du 30.10.2014 avec Paola Maccani)

Dans les faits, toutes les initiatives citoyennes, y compris les plus structurées ne sont pas toujours vues d'un bon œil c'est le cas de l'initiative de *l'Electronic Town Meeting* menée par l'association *Laboratorio Urbano* à Bologne entre fin 2013 et début 2014. L'enjeu de cette expérience, pourtant à l'origine appuyée et financée par le fond régional destiné aux initiatives participation politique, était la participation des citoyens à la rédaction du futur statut juridique de la Ville Métropole de Bologne qui au début de l'année 2014 était encore à naître, j'y reviendrai plus loin. Au final, les propositions recueillis n'ont même pas fait l'objet d'une analyse par les représentants du pouvoir municipal, que ce soit à Bologne ou dans les autres Communes du territoire métropolitain. Les délais imposés par la Loi Delrio et la vacance du pouvoir à la tête de la Région Émilie-Romagne font partie des causes évoquées de

²⁰⁷ Cf. Chapitre 2.

²⁰⁸ La loi n°10 de 2004 est la loi régionale qui encadre les processus de participation en Émilie-Romagne

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

ce « déni de démocratie participative manifeste » (entretien avec Raffaella Lamberti, le 29.10.2014)

En ce qui concerne cette fois la valorisation du patrimoine culturel la compétence est on l'a vu exercée par les Régions depuis 2001, de nombreuses associations se sont constituées pour contribuer « par le bas » à exploiter (plus souvent sur le plan symbolique que sur celui l'économie) cette ressource territoriale (Bonerandi, 2005 ; Gumuchian et Pecqueur, 2007 ; Landel et Senil, 2009 ; Pecqueur, 2002). Il existe sur le terrain plusieurs associations qui ont pour point commun d'avoir pour objectif de vouloir favoriser la réappropriation du patrimoine culturel et naturel les communautés locales et régionales. J'ai par exemple pu rencontrer dans le Latium deux associations qui opèrent (ou opéraient) à l'échelle du territoire régional : Lazionauta et Tesori del Lazio et une qui était plutôt centrée sur la ville de Rome : Romani Turisti a Roma. Les trois associations en questions se présentaient avec un objectif en commun : celui de redonner « aux habitants » la connaissance et la fierté du patrimoine culturel qui les entoure. Cet objectif, énoncé dans des termes quasi-similaires par les responsables des trois associations, est fortement lié à l'un des enjeux du récit territorial officiel tel qu'identifié au chapitre 1 : celui de participer à la structuration d'une conscience collective partagée, à devenir un substrat pour l'organisation sociale de la région. C'est aussi ce qu'Anna Pasquetti, employée de l'Agence de Promotion Touristique du Latium, formulait de manière plus pratique : « Dans le Latium, un des objectifs est de faire se déplacer les Romains dans le Latium. Il faut commencer par les petites initiatives » (entretien du 20.05.2014).

Encadré 6. Une activité de l'institution régionale parfois perçue comme insuffisante par les acteurs du milieu associatif.

Même s'il faut prendre en compte là encore le contexte de crise et la distance politique manifeste qui s'est instaurée en Italie entre citoyens et dirigeants, les entretiens avec les responsables de ces associations se sont tous conclus sur le même constat : celui de la faible prise en compte de la pratique quotidienne et spontanée de la promotion territoriale par les représentants de l'institution régionale. De fait, tous les acteurs institutionnels rencontrés ont avoué ne pas connaître les associations en question, qui il est vrai ne sont pas représentatives de l'ensemble du monde associatif régional. Aucun soutien n'est apporté par la Région Latium, ni sur le plan financier, ni sur le plan de la visibilité, aux activités des trois associations rencontrées. Pour Enrico Zervini, fondateur de Romani Turisti a Roma, l'idée de compter sur le support des institutions apparaît même saugrenue : « Nous n'avons même pas fait de demande. Le plus souvent les collectivités territoriales te font obstacle au lieu de t'aider. L'institution n'est jamais à tes côtés » (entretien du 30.05.2014). Selon Massimo Pesci, s'il existe une relation entre son association Tesori del Lazio et les équipes de la Région, elle s'exprime plutôt dans le registre du conflit. Il les accuse notamment d'avoir plusieurs fois récupéré certains de leurs clichés photographiques, exposés sur le site internet ou le compte

Facebook de l'association et de les avoir reposté sur les organes de promotion de l'institution sans avoir ni demandé leur consentement, ni cité l'origine de l'image.

Ce jeu de réappropriation par les acteurs publics du travail accompli par bas est fréquemment relevé dans la littérature sur les lieux cultures (Froment, 2016). Pour Valentino Castaldo, qui utilisait son site internet Lazionauta pour promouvoir les activités et le patrimoine des petites communes du Latium, il y a un désintérêt des acteurs institutionnels pour ce travail, qui pousse les habitants à prendre le relai :

« 95% des gens qui m'écrivent et m'envoient les communiqués de presse ne sont pas les gens de la mairie mais les citoyens. Pourquoi? Parce que les communes n'y croient même pas. Elles ont un système de communication propre, mais pourquoi ne pas l'envoyer à Lazionauta? Ça ne coute rien, c'est juste une caisse de résonance pour les évènements locaux. »

Dans le Latium, ce constat, certes partiel, est donc plutôt celui d'un décalage entre les intentions affichées par l'institution, donner plus de place aux initiatives par le bas, aux mobilisations citoyennes et à la participation des habitants et la prise en compte réelle ou le soutien concret aux activités de la société civile.

Il est très difficile de mesurer précisément l'implication réelle de chaque acteur pour la construction globale du récit, d'autant que les éléments présentés ici sont avant tout le fruit d'une auto-évaluation du rôle respectif de l'élite politique régionale et des différents acteurs rencontrés sur le terrain. La stratégie de communication est donc le résultat de choix soumis à un impératif de continuité politique et dépendants d'une bonne entente du système des acteurs régionaux et d'une capacité politique territoriale élevée. L'institution doit avoir la capacité de rassembler autour de sa vision. Il faudra revenir sur l'implication de ces différents groupes dans des cas d'études plus spécifiques et plus ponctuels, comme à travers la participation des Régions à l'Exposition Universelle (cf chapitre suivant) mais c'est plutôt une autre catégorie d'acteur qui profite de cette ouverture, celle des communicants professionnels. En fin de compte la seule modalité d'ouverture réelle qui a émergé de ce travail de recherche est conditionnée à l'émergence d'une capacité d'expression chez le citoyen *lambda*, ou encore le visiteur, qui ne peut être dissociée de l'arrivée de nouveaux médias.

2. La communication officielle des institutions : du blason aux réseaux sociaux

« L'une des spécificités de la communication des collectivités est qu'elle ne s'applique pas seulement à une institution mais aussi à un territoire. Créer une empathie réelle entre les habitants d'un territoire et son avenir, donner ou redonner

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

la fierté d'appartenance, attirer entreprises et habitants sont des enjeux et des objectifs inscrits dans les stratégies de communication » (Mégard et Deljarrie, 2003)

La partie précédente a permis de mettre en évidence certaines tendances, guidées par la nature du personnel en place, le cadre légal et les objectifs visés par cette construction du récit territorial régional. Ici, il sera plutôt question d'envisager le contexte matériel, à la fois les ressources financières et les évolutions techniques des moyens de communication, comme un élément profondément lié aux transformations dans la façon de produire le récit territorial. Les matériaux produits et diffusés par les organes en charge de la communication des collectivités territoriales ont longtemps été limités à des brochures papiers et des campagnes diffusées sur les médias locaux et nationaux (presse quotidienne, radio, télévision), mais l'utilisation de plus en plus massive d'internet vient modifier en profondeur les pratiques et peut-être aussi le contenu du récit territorial.

Dans le même temps, on assiste à une modification des cibles. Dirigée d'abord vers la population locale, la communication publique comportait trois enjeux principaux : la pédagogie de l'action, la dynamique de l'échange avec le citoyen et la recherche de l'adhésion au projet de développement (Rencker, 2007). Dès les années 1980, le besoin d'élargir l'audience et d'accroître l'attractivité du territoire en diffusant une image enviable se fait sentir, notamment dans le cas italien à partir de l'augmentation des revenus liés au tourisme dans le PIB et contribue au fait que la communication publique en vient à intégrer une dimension de marketing territorial. Enfin, de nombreux auteurs ont souligné, dès les années 1990, la porosité entre cibles internes et externes de ces discours, mais celle-ci se renforce et s'institutionnalise dans les années 2010, pour l'ensemble des collectivités territoriales, avec l'entrée dans une logique d'image de marque (*branding*) qui puisse fonctionner à la fois pour la population interne au territoire et pour les cibles externes. Or, un territoire est ancré dans l'espace physique qui le constitue et le nom qui lui est associé. Ainsi, il est plus difficile d'opérer un repositionnement comme une entreprise créerait un nouveau produit ou une nouvelle marque (Le Bart, Procureur, 2011). « Et ce, d'autant plus que le nom du territoire n'est pas possédé par une entité unique, mais par une pluralité d'acteurs territoriaux hétérogènes qui construisent son identité et influent sur l'image qu'il véhicule. » (Alaux, Serval et Zeller, 2015). Sur le plan théorique, il est courant de lire que pour accroître l'impact d'une marque territoriale, encore faut-il que cette dernière soit appropriée et relayée par les usagers du territoire qui en sont les ambassadeurs (Meyronin, 2009 ; Chanoux et Serval, 2011). Il n'est pourtant plus question seulement de bouche à oreille, c'est-à-dire de partage des représentations spatiales entre des individus appartenant aux mêmes cercles d'interconnaissance.

Après avoir évoqué la question, centrale dans la mise en scène du territoire en tant qu'entité politique, de l'identité visuelle à travers le soin porté aux logos, cette partie développe donc deux hypothèses principales : selon la première, le passage à une communication

essentiellement diffusée via internet modifie considérablement les conditions de production du récit territorial, selon la seconde, la diminution des ressources des collectivités régionales italiennes dans le contexte d'austérité généré par la crise des subprimes de 2007 amène à un recentrage des efforts de communication qui profite d'abord et avant tout à la promotion touristique.

2.1. Du blason et des armoiries au logo, une évolution de l'identité visuelle des territoires

Par nature, le récit territorial régional s'appuie avant tout sur des symboles. Le soin apporté au logo constitue un élément précurseur des deux transformations à l'œuvre dans la fabrique du récit territorial des régions italiennes. Il traduit en effet un besoin fondamental, celui d'être reconnu, d'abord par les citoyens puis, à partir de l'entrée dans la concurrence internationale entre les territoires, par toutes les autres cibles potentielles. En effet, selon Baur et Thiery « faire exister la chose publique nécessite de prendre le plus grand soin de ces images qui lui donnent un visage, de la qualité de ces images et de l'épaisseur de sens qui les caractérisent » (Baur et Thiery, 2013, p. 6). En Italie, il n'y a pas de loi qui oblige les collectivités territoriales à se doter d'une identité territoriale structurée, pourtant aucune d'entre elle n'en est dépourvue, de la plus petite commune aux Régions en passant par les provinces et les métropoles (Rolando, 2014). Révélateur de cette obsession identitaire corollaire de la territorialisation institutionnelle (Beauchard, Morin et Morin, 2003 ; Tesson, 2014 ; Vanier, 2003), le choix d'un logo institutionnel a été l'un des tout premiers actes signé par le gouvernement de la Ville Métropolitaine de Bologne tout fraîchement instituée.

Pour Hans Belting, le blason est le précurseur du portrait. Il est un signe qui figure le corps (y compris social) selon les règles de l'abstraction héraldique : « L'héraldique produisait des personnes juridiques », elle remplaçait des personnes physiques par des corps secondaires, le suspendre quelque part garantissait une présence (Belting, 2004, p. 162). Le blason constitue le lien symbolique aux territoires féodaux. Or aujourd'hui, en Europe, dans un tout autre contexte symbolique et politique, presque toutes les collectivités (sauf l'État Français, Révolution oblige), même dotées de logotypes et d'autres systèmes d'identification, ont conservé et possèdent leur emblème, entretenant ainsi le lien à leur histoire pré-moderne. Les critiques apportées au maintien du blason dans la communication des collectivités ont trait à sa lisibilité à distance et à sa reproductibilité sur divers médias à différentes tailles, ce sont ces critiques qui sont à l'origine de la naissance des logos institutionnels. Ces logotypes ou logos sont nés du besoin de communication et d'identité visuelle des entreprises commerciales au XIXe siècle, « ils associent souvent une composition graphique, plus ou moins schématique et symbolique, au nom de l'institution formalisé dans une typographie spécifique » (Hablot, 2013). Or les Régions administratives italiennes, nées dans les années 1970 (pour celles à statut ordinaire) ont accumulé un retard certain, qui se compte le plus

souvent en siècles par rapport à l'identité visuelle des villes, surtout dans le contexte italien où les communes jouissent d'une image forte. De plus, les régions constituent des territoires plus vastes, plus complexes, constitués d'éléments plus disparates que les villes, elles ont donc par définition une image moins claire. Or, « les collectivités locales sont d'autant plus incitées à intensifier leur effort de communication qu'elles ont une image à préciser ou des réalisations à faire connaître auprès de deux publics bien distincts : leurs administrés bien sûr, mais aussi des décideurs économiques à l'extérieur. La communication d'une collectivité locale tend toujours à comporter ces deux volets. » (Benoit et Benoit, 1989). Certains auteurs soulignent la dualité qui existe entre le drapeau protocolaire (étendard, blason) et la marque promotionnelle ou le logo, qui rappellerait encore la dualité qui existait entre le drapeau de guerre et le drapeau de commerce de nombreuses nations au XIXe siècle (Baur et Thiery, 2013).

2.1.1. Affirmer la modernité ou recherche l'ancrage dans la tradition : étude comparée de l'identité visuelle de l'Émilie-Romagne et du Latium

Le logo est le symbole qui incarne le plus directement la Région comme entité politique et institutionnelle et signale sa présence, sa participation aux événements de la vie quotidienne ou lors d'événements plus rares. L'aspect reconnaissable d'une institution transite presque toujours à travers cette construction symbolique, qui privilégie le visuel par rapport au verbal. L'ouvrage *Il gonfalone della Regione Lazio*, publié en 2007 par l'historienne de l'art Carla Benocci fait partie des supports principaux du récit territorial régional intégrés dans mon corpus d'analyse. En effet même si cet ouvrage ne comporte étrangement aucune mention d'une quelconque participation de l'institution régionale dans le processus de publication (si ce n'est le logo de l'institution sur la tranche du livre), la version imprimée de ce livre m'a été remise en main propre dans un des bureaux dédiés à la communication institutionnelle de la Région Latium lors de mon tout premier séjour de terrain à Rome en mai 2014. L'ouvrage se consacre pendant 124 pages à l'exposition, l'analyse et même l'exégèse de ce symbole de l'institution régionale qu'est son logo ainsi que des cinq blasons des provinces qui le constituent. En effet, le symbole que s'est choisi l'institution régionale en 1984²⁰⁹ est un assemblage des blasons des provinces qui la constitue, ce qui a été plusieurs fois souligné par les membres de cette administration comme une preuve de l'absence d'identité régionale et la démonstration de la difficulté à construire une image neuve et harmonieuse de ce territoire :

« Un des problèmes de la région Latium et du territoire régional c'est la difficulté de faire ressortir une identité historique ou culturelle (...). Ce premier problème est mis en évidence par le logo de la Région Latium qui a un blason qui, en réalité, ne raconte pas une identité culturelle mais met ensemble les cinq symboles des provinces administratives, comme si la Région Latium était une somme de Provinces, donc de

²⁰⁹ L.R. 17 Settembre 1984, n. 58 Bollettino Ufficiale della Regione Lazio del 29 settembre 1984, n. 27)

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

structures administratives²¹⁰. » (entretien avec Piero Giliberti, chargé de communication auprès de la présidence de la Région Latium, le 11.05.2016)

La version officielle présente dans l'ouvrage de Benocci reformule cette vision dans un sens plus positif mais en arrive au même constat. Le choix de de symbole positionne l'institution régionale comme un intermédiaire un peu artificiel entre l'État et le local (incarné dans la maille provinciale).

« Par conséquent, l'étendard a la difficile mission d'exprimer à la fois l'appartenance de la Région à la République Italienne et de donner voix et image aux communautés locales, représentées et protégées par cette même institution, en recourant à des symboles capables de dégager l'histoire et les caractéristiques principales des cinq Provinces qui composent la Région : Rome, où se trouve son chef-lieu, Frosinone, Latina, Rieti et Viterbe²¹¹ » (Benocci, 2007, p. 14)



Figure 43. Les éléments de l'identité visuelle officielle de la Région Latium

Le choix de l'octogone comme structure du logo du Latium reste un mystère aux yeux des membres du personnel régional interrogé sur le sujet. Au-delà, de l'observation banale selon laquelle c'est la seule forme géométrique qui permet d'intégrer les quatre panneaux latéraux (incarnés par les provinces périphériques du territoire régional) en adoucissant les angles, plusieurs propositions contradictoires sont avancées pour justifier cette disposition. Certains

²¹⁰ « Uno dei problemi della regione Lazio e del territorio regionale è la difficoltà di individuare un'identità storica o culturale (...). Questo primo problema viene dimostrato dal logo della Regione Lazio che ha uno stemma che in realtà non racconta un'identità culturale, ma mette insieme i 5 simboli delle province amministrative, come se la regione Lazio fosse una somma di province, quindi di strutture amministrative. »

²¹¹ « Quindi il gonfalone ha l'arduo compito sia di esprimere l'appartenenza della Regione alla Repubblica Italiana sia di dare voce e immagine alle comunità locali, rappresentate e tutelate dalla stessa istituzione, correndo a simboli in grado di enucleare la storia e le caratteristiche principali delle cinque Province che compongono la Regione stessa, Roma, dove ha sede il capoluogo della Regione, Frosinone, Latina, Rieti e Viterbo. »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

acteurs sur le terrain y voient une référence à la forme du baptistère du Latran²¹² et donc au statut de référence de la région pour toute la Chrétienté alors que le livre de Benocci propose une interprétation symbolique autour du motif de la roue et par extension du chemin, de la voie sur laquelle l'institution régionale est censée guider les communautés locales. L'arrivée au pouvoir du Président Nicola Zingaretti a amené des changements, mais ceux-ci sont marginaux et concernent seulement la police et la couleur d'écriture du texte « REGIONE LAZIO » ainsi que l'entrecroisement des deux bandes à la suite du nom de la Région. Ceci témoigne selon Carlo Guarino de la forte inertie qui régit l'utilisation de ces éléments symboliques. Quant au choix d'en rester à l'utilisation des blasons traditionnels des mailles préexistantes, il témoigne en partie de la difficulté d'affirmation de l'institution régionale et d'un ancrage dans le passé qui dénote avec les choix accomplis du côté de l'Émilie-Romagne.



Le blason / logo



L'étendard

Figure 44. Les éléments de l'identité visuelle officielle de la Région Émilie-Romagne

En 1984 également le Conseil Régional de l'Émilie-Romagne a décidé à l'unanimité d'organiser un concours public pour la « création » du logo de la région. Cette opération était également, en soi, une manière de se faire de la publicité, et elle réussit plutôt bien puisque plus de mille concurrents participèrent, dont la plupart des grands noms du monde du graphisme. Cet exercice a poussé les participants à formaliser leurs représentations la région Émilie-Romagne, à prendre conscience de ses spécificités et il a donc pu servir, par la suite, de matière première au discours tenu par l'institution Région sur elle-même. Les raisons qui ont poussé les dirigeants de l'Émilie-Romagne à franchir le pas et à « faire table rase du passé » (Dumont, 1999) sont assez faciles à imaginer : d'une part l'absence d'existence historique d'une entité politique ayant eu comme limite le territoire régional, d'autre part le refus de

²¹² Élément architecturale de plan octogonal qui est d'après les historiens le modèle de la plupart des baptistères de la chrétienté du Haut-Moyen âge.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

rappeler par l'utilisation de l'héraldique traditionnelle la dichotomie qui la constitue, Émilie et Romagne (cf. chapitre 2). Dans les consignes données aux candidats, le dépassement de tout rappel à l'héraldique traditionnelle était recommandé. En effet, avec son histoire riche et tumultueuse de Communes, Duchés, États et Principautés, l'Émilie-Romagne est un véritable piège pour tous ceux qui voudraient la visualiser au travers des canons de l'héraldique. Chaque citation symbolique, chaque couleur aurait pu être reliée à un moment particulier, à une maison ou à une faction. Il faut noter que parmi les régions italiennes, seule une minorité – dont fait partie l'Émilie-Romagne - a opté pour un logo moderne plutôt qu'un écusson ou un blason censé marquer un ancrage historique comme dans le cas du Latium. Le lauréat du concours, l'architecte milanais Matteo Piazza, explique son intention en ces termes :

« Le symbole proposé entend synthétiser l'idée de la région Émilie-Romagne, non pas tant par la stylisation de sa forme géographique au sens naturaliste que par le rappel des deux éléments qui ont caractérisé au cours des siècles la région dans son aspect économique, social et culturel : le Pô et la via Emilia. Le Pô et la via Emilia sont en effet des éléments significatifs de la globalité de la région Émilie-Romagne, et non seulement d'une ville ou d'une zone en particulier. Dans le symbole, la ligne courbe de gauche à droite représente le fleuve, l'eau, l'événement naturel alors que la ligne droite oblique représente la route, l'axe, l'intervention humaine : entre ces deux pôles s'étend et se développe la région Émilie-Romagne». ²¹³ (Huber et Mascalchi, 1988, p. 82)

Ce n'est donc pas un pictogramme (représentant un animal, une plante, une fleur ou une figure humaine) ni un logotype (souvent réduit à diverses élaborations des initiales E-R) mais bien un symbole, chargé de valeur sémiotique et donc susceptible d'interprétation, qui a été choisi par le jury. On peut ici recenser les éléments qui ont tenu une place centrale dans la création du logo qui représente la Région : le fleuve Pô avec ses méandres censés indiquer un mouvement, un signe de forme quasi-triangulaire qui rappelle la morphologie du territoire et révèle la fonction séculaire de la Via Emilia, de la plaine fertile et de la mer. Le vert est quant à lui une couleur supposée rassurante, celle de l'immortalité, de l'espoir, de la « nature ». La volonté des acteurs institutionnels de l'Émilie-Romagne, région « rouge » s'il en fut, d'être associé à l'image d'une « région verte » transparaîtra régulièrement dans mon analyse de son discours. Une fois de plus c'est donc le discours maintes fois répétés sur le caractère pseudo-naturel des frontières du territoire régional qui a séduit les membres de l'administration régionale.

²¹³ « Il simbolo proposto vuole sintetizzare l'idea della Regione Emilia-Romagna non tanto per la stilizzazione della sua forma geografica in senso naturalistico, quanto per il richiamo ai due elementi che hanno caratterizzato nel corso dei secoli la regione in ogni suo aspetto economico, sociale e culturale : il Po e la via Emilia. Il Po e la via Emilia sono infatti elementi significativi della globalità della Regione Emilia-Romagna, e non solamente di una città o zona. Nel simbolo la linea curva da sinistra a destra simboleggia il fiume, l'acqua, l'evento "naturale", mentre quella obliqua diretta simboleggia la strada, l'asse, l'intervento dell'uomo : tra questo due poli si estende e si sviluppa la Regione Emilia-Romagna. »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

2.1.1. Décliner les logos en fonction des cibles du récit territorial ?

Au-delà de ces éléments signalant le caractère officiel d'un document ou d'une manifestation aux yeux de la population locale, les stratégies de communication les plus récentes, celles qui ont trait à l'image de marque de la région pour des cibles extérieures (dans la logique du *place branding*), font intervenir des logos et des slogans bien différents de ceux présentés jusqu'ici. J'ai déjà eu l'occasion de mentionner plus haut le cas du logo destiné à la promotion touristique du Latium et la suspicion de plagiat, dont la création avait elle aussi donné lieu à un concours ouvert aux graphistes. La même situation s'observe en Émilie-Romagne, où l'organisme en charge de la promotion touristique emploie des logos différents de ceux de l'entité politique, généralement plus colorés. De plus, contrairement à ceux de la Région, ces logos sont amenés à évoluer, voire à changer complètement, et ce à un rythme de plus en plus soutenu, en fonction des tendances observées sur le marché touristique (Figure 45).

Ces mutations soulignent le passage d'un système de « l'identité par la différence » à l'intérieur d'un mode de représentation établi, celui hérité ou inspiré de l'héraldique médiévale, à un ensemble de conventions générant des représentations qui sont désormais un « simple système de rangements d'éléments quasiment équivalents » (Baur et Thiery, 2013). La question de crédibilité et de concurrence « à armes égales » prime désormais sur la différenciation puisqu'il faut désormais pouvoir s'adresser à un public le plus large possible.



Figure 45. L'évolution des logos de l'Émilie-Romagne dans les campagnes de promotion touristique

2.2. Les canaux contemporains de la communication régionale : de la presse locale à la newsletter et aux réseaux sociaux

Les modifications des techniques de communication, de plus en plus rapides dans la société contemporaine, ont également un impact dans la manière de produire le récit territorial régional.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

2.2.1. Une perte de vitesse des médias traditionnels au profit de l'activité conduite sur internet

A l'image de ce qui se passe dans les autres pays européens, la presse écrite italienne subit depuis les années 2000 une diminution considérable tant en terme de lecteurs que de revenus publicitaires. Ainsi entre 2011 et 2014, les ventes de quotidiens ont chuté en moyenne de 27,4%²¹⁴ et cette tendance s'est encore accélérée dans les années suivantes sans pour autant que la diffusion de la presse numérique ne vienne compenser ces pertes. Comme l'a montré la partie précédente, la communication institutionnelle des Régions italiennes a d'abord privilégié les relations avec cette presse écrite, en partie à cause du poids des journalistes au sein des services compétents de l'administration publique. Mais son érosion a été depuis longtemps anticipée et les canaux de diffusion du récit territorial régional se sont très largement diversifiés. Les directives du département de l'administration publique du Gouvernement italien²¹⁵ en matière de communication publique incitent très clairement à la multiplication des canaux, afin d'accéder à la part la plus grande possible des citoyens concernés. Ainsi, lors de mon terrain en Émilie-Romagne, l'entretien avec Piera Cominesi, responsable éditoriale au sein de l'Agence de Communication et d'Information de la Région, a permis de mettre en évidence la diversité des supports institutionnels de cette production du récit. Elle dresse une liste commentée des moyens à la disposition d'Agence de Communication et d'Information de la Région pour relayer les informations la concernant et communiquer avec l'extérieur. Elle commence par évoquer « le site officiel, avec toutes les déclinaisons de sites semi-autonomes que les assessorats gèrent le plus souvent de leur côté ». Le portail internet ERMES, actif de 1995 à 2011, est l'une des grandes fiertés de la Région, il fait même l'objet d'une photo d'une demi-page dans le livret *La civiltà delle idee* qui est un des principaux supports de la diffusion de l'image à l'étranger²¹⁶. Ce portail a été primé à de nombreuses reprises²¹⁷ pour la qualité des informations disponibles et le degré d'interactivité du site. Il a d'ailleurs été utilisé comme modèle pour de nombreux autres sites dédiés à l'administration publique, notamment pour celui du gouvernement central italien²¹⁸. Les dernières modifications du portail web de la Région²¹⁹ ont donné naissance à plusieurs sous-portails, quasiment un par assessorat. Inform-ER (pour *Informazione Emilia-Romagna*) est celui dédié à l'Agence d'Information et de Communication de la Région.

²¹⁴ Rapport Associazione Stampatori Italiana Giornali, 2015. https://issuu.com/asig/docs/rapporto_2015_web (consulté le 10.06.2016)

²¹⁵ http://www.funzionepubblica.gov.it/media/982042/vademecum_pubblica_amministrazione_e_social_media.pdf (consulté le 14.06.2016)

²¹⁶ La photo représente un écran d'ordinateur sur lequel est affichée la page d'accueil du site de la Région

²¹⁷ <http://www.inform-er.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/6>

²¹⁸ Selon Mme Di Monte Caterina, communication personnelle, Bologne, 15.04.12.

²¹⁹ Effectuées en 2011, comme la restructuration de l'Agence d'Information et de Communication de la Région, suite à la Delibera di Giunta 1394/2010.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Elle évoque ensuite les instruments qu'elle qualifie de « médias traditionnels » : les revues, la radio en ligne et les communiqués de presse. L'Agence de Communication et d'Information de l'Émilie-Romagne édite en effet un nombre considérable de publications et de revues (certaines mensuelles, d'autres bi-annuelles) qui sont généralement distribuées gratuitement aux citoyens concernés ou à ceux qui en font la demande. Le Bureau des Relations avec le Public tient également à disposition des visiteurs l'ensemble de ses publications (Figure 46). Les grands thèmes abordés par ces magazines et autres publications peuvent être pensés comme autant d'éléments mettant en évidence les priorités économiques et sociales de l'administration régionale, contribuant ainsi à la définir et renforçant la conscience du territoire régional en tant qu'espace politique digne d'appropriation. Comme Isabelle Paillart le souligne à l'échelle des communes : « l'information municipale participe à la mise en scène du pouvoir, elle contribue à la politisation progressive du territoire à travers la création d'un espace politique autonome » (Paillart, 2006).

Ces revues sont cependant thématiquement trop spécialisées pour avoir été intégrées au corpus d'analyse de la narration globale de la Région. Elles sont d'ailleurs jugées avec une certaine sévérité par les acteurs sur le terrain qui les trouvent trop coûteuses et inadaptées aux pratiques d'information contemporaines. Par exemple, Rudi Ghedini, qui fait partie des attachés de presse du service de communication du Conseil Régional, soulignait que les citoyens ne comprennent plus aujourd'hui que l'on puisse leur adresser des courriers, des dépliants ou quoi que ce soit en papier²²⁰. Ces médias sont donc peu à peu abandonnés au profit de *newsletters* envoyées par courrier électronique aux citoyens inscrits donc intéressés.



Figure 46. Les couvertures de trois revues éditées par les services internes à l'administration régionale de l'Émilie-Romagne au premier semestre 2014

²²⁰ Cela serait perçu selon lui comme un véritable gaspillage de ressources, d'argent certes mais aussi de papier et donc de forêts, ce qui compte de plus en plus avec la montée des préoccupations environnementalistes (entretien du 28.10.2015).

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Aux côtés de ces publications, une radio en ligne dénommée R.E.R. (pour *Radio Emilia-Romagna*) diffuse, sur le modèle du *podcast*, les informations régionales, la liste des événements à ne pas manquer, des émissions en lien avec la culture locale, des textes d'auteurs régionaux et bien évidemment des émissions musicales. Selon Piera Raimondi, cet instrument a été créé en particulier pour se mettre en communication avec la communauté émilienne-romagnole à l'étranger (entretien du 27.01.2014). Ce souci du maintien du lien avec la communauté régionale expatriée se retrouve d'ailleurs dans plusieurs autres initiatives de la Région. Si l'Émilie-Romagne ne dispose pas à proprement parler d'une chaîne de télévision, la première partie de ce chapitre a montré qu'elle prenait de plus en plus en charge la réalisation des reportages sur les événements dans lesquels elle est directement impliquée. Ces reportages sont ensuite transmis aux différentes chaînes de télévision locales et postés sur la chaîne Youtube de la Région où ils peuvent être consultés à loisirs, y compris par la population extrarégionale. Cette chaîne héberge notamment, au-delà des interviews des dirigeants politiques, une série de vidéo intitulée *Vista da vicino* (« vu de plus près ») qui est entièrement réalisée en externe, par un journaliste *freelance* avec lequel l'Agence passe des contrats réguliers. Cette série constitue une sorte de magazine d'information sur la Région et les activités de l'administration régionale, en proposant une analyse des nouvelles lois régionales et en se portant à la rencontre des citoyens à l'occasion d'interviews diffusées dans les courtes séquences. Il apparaît cependant que cette chaîne Youtube fonctionne comme une collection d'archives vidéo et pas du tout comme un réseau social puisque la possibilité de laisser des commentaires en ligne a été désactivée. Enfin, le dernier des éléments évoqués est le site internet LepidaTV²²¹, qui porte d'ailleurs sur sa page d'accueil le sous-titre "en racontant l'Émilie-Romagne" et recense un grand nombre de supports destinés à mettre en scène le territoire régional (Figure 47). Cette plateforme web sert à la fois de chaîne de télévision régionale avec une programmation continue même si toutes les émissions ne sont pas en direct et de contenant pour les archives audiovisuelles produites par les collectivités territoriales locales de la région.

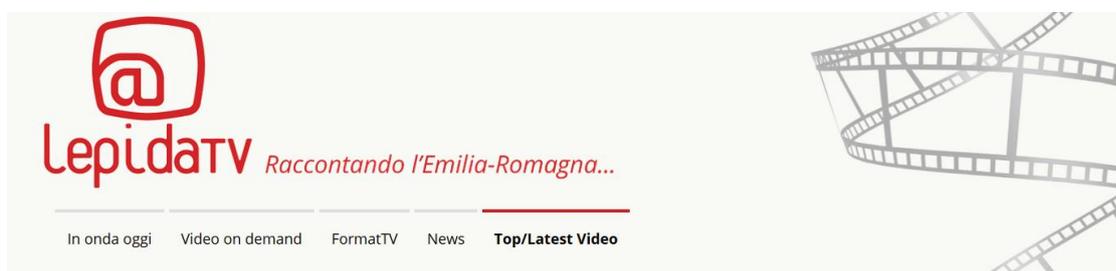


Figure 47. Un site pour réunir tous les matériaux audiovisuel qui racontent l'Émilie-Romagne. Source : <http://www.lepida.tv/>

²²¹ <http://www.lepida.tv/>

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

En somme, il est possible d'identifier à travers nos deux régions témoins un premier virage, celui du repositionnement de la communication officielle sur des supports essentiellement en ligne (site internet, *newsletter*, radio par podcasts, *webtv*) notamment depuis la crise économique de 2007, qui semble désormais bien acquis (Awono, 2015 ; Douay, 2016 ; Guidolin, 2005). Chez le personnel en charge de la communication, au-delà de l'argument financier, c'est l'argument écologique qui manifeste le plus clairement que les publications sur des supports traditionnels (brochures, revues, dépliants et affiches) sont dépassées. Cependant si cette évolution est bien perçue sur le terrain, surtout dans le cas de l'Émilie-Romagne, elle ne modifie pas en profondeur la manière de construire le récit, c'est-à-dire le rôle de producteur des acteurs institutionnels dans une logique unidirectionnelle, sans laisser d'espace d'expression ou de contre-discours aux destinataires du message.

2.2.2. De la présence des institutions sur internet à la maîtrise des réseaux sociaux

Un second virage est cependant en cours depuis le milieu des années 2010, dans mes régions terrains comme ailleurs en Europe, celui du passage à une communication non plus seulement sur le web mais essentiellement effectuée par l'intermédiaire des réseaux sociaux, ce qui constitue une approche radicalement différente ne serait-ce que par la liberté de réaction des destinataires du message. Les travaux sur l'usage des nouvelles technologies dans l'administration publique mettent en évidence une forte hétérogénéité des pratiques au sein des administrations publiques italiennes et en particulier entre les différents contextes régionaux. En l'absence de règles fixes et partagées, les acteurs de la communication sont poussés à interpréter de manière subjective l'usage des réseaux sociaux, et ce en construisant des modèles fondés sur leurs propres connaissances personnelles et parfois sur les retours des citoyens-usagers (Déprez et Bertacchini, 2017).

A l'image des acteurs en charge de la communication des villes, les producteurs du discours officiel des régions italiennes ont compris qu'un usage maîtrisé de ces nouvelles technologies d'information et de communication peut contribuer à renforcer le rapport de confiance entre institution et citoyens (en particulier dès qu'il s'agit de mettre en valeur la "transparence") et à faciliter à la fois l'implication de ces derniers dans les processus de démocratie participative (Monnoyer-Smith, 2011) et la prise de connaissance de l'éventail des politiques publiques déployées par les responsables politiques (et ce en temps réel, et non seulement à l'occasion de politiques de communication exceptionnelles de mi-mandat ou de période électorale). Les réseaux sociaux sont un instrument de communication intéressant pour les collectivités territoriales pour donner visibilité à leurs activités internes, souvent assez peu transparentes pour les citoyens. Ainsi, pour le directeur de l'IBC en Émilie-Romagne :

« Utiliser les réseaux sociaux, pour une administration publique, signifie affronter un changement culture profond, qui concerne non seulement les modalités par lesquelles sont fournis les services et diffusées les informations, mais aussi et surtout les modalités

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

de relations avec le citoyens ainsi que son rôle²²². » (entretien avec Alessandro Zucchini, le 26.01.2015)

Mais les efforts déployés dans ces nouveaux médias ont aussi, selon Carlo Guarino, en charge de la communication digitale de la Région Latium, pour objectif affiché d'accélérer la perception du changement d'image. Certains acteurs se montrent cependant critiques vis-à-vis des débuts de cette pratique : Leda Guidi²²³ juge par exemple que le changement de support technique n'a pas entraîné un changement de doctrine dans la manière de communiquer :

« Si on veut conceptualiser cela, les administrations dans leur narration, au moins en Italie, ont une approche *broadcast*, peut-être plus interactive mais elles ont une approche *broadcast* y compris dans leur usage des réseaux sociaux. (...). Elles n'en font pas un usage cohérent par rapport aux potentialités de cet instrument. Elle ne les utilisent pas comme le font les grandes entreprises. Les administrations publiques sont encore dans un modèle préférentiellement unidirectionnel »²²⁴ (entretien du 27.10.2015)

L'analyse qui suit s'est appuyée sur quatre plateformes de réseaux sociaux en particulier, sélectionnées à la fois par leur nombre d'utilisateurs total en Italie et sur l'indication des acteurs rencontrés sur le terrain :

- **Facebook** parce qu'il s'agit du réseau social généraliste le plus utilisé en Italie avec plus de 26 millions d'utilisateurs en 2014 (ISTAT, 2014)
- **Twitter** parce malgré un nombre d'inscrit plus restreint (4,7 million en Italie en 2015) il s'agit d'un des canaux d'accès à l'information les plus souvent cités par les Italiens dans enquêtes d'opinion récentes. De plus, c'est le support qui semble le plus investi par les administrations publiques en termes d'activité quotidienne (près de deux fois plus de tweets par jour que de publications Facebook)
- **Youtube** et **Instagram** sont également des plateformes très utilisées mais la première est plutôt utilisée par les administrations publiques comme un espace de stockage de vidéos que comme un réseau social et la seconde est presque exclusivement dans le domaine de la promotion touristique, qui sera traité plus loin.

²²² "usare i Social, per una Pubblica Amministrazione, vuol dire affrontare un cambiamento culturale profondo che coinvolge non soltanto le modalità di erogazione dei servizi e delle informazioni, ma anche e principalmente le modalità di relazione con il cittadino e il suo ruolo".

²²³ Experte en communication institutionnelle qui a longtemps dirigé la *Rete Civica* (littéralement Réseau Civique) de la Commune de Bologne et qui enseigne aujourd'hui les Sciences de la Communication à l'Université de Bologne.

²²⁴ « Se vogliamo fare un paradigma, le amministrazioni nel loro storytelling, almeno quelle italiane, hanno un approccio broadcast, magari più interattiva, ma hanno un approccio broadcast anche nell'uso dei social media. (...) Non ne fanno un uso coerente, rispetto alle potenzialità dei social. Non ne fa un uso come le fanno grande aziende, le pubbliche amministrazioni non sono dentro a quel modello. Sono ancora in un modello prevalentemente unidirezionale. ».

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Le suivi des comptes officiels sur ces plateformes a été décliné selon trois modalités, qui correspondent en théorie à des usages différents (même si dans la pratique le constat de la porosité s'impose souvent) : le compte officiel de l'institution régionale, celui du Président de Région en exercice et le compte officiel de l'agence de promotion touristique. Sur le plan méthodologique, l'analyse s'appuie sur un monitoring non-outillé de ces plateformes, avec un suivi assidu des publications mises en ligne par les différents gestionnaires de ces comptes entre 2014 et 2018 et des périodes dédiées au comptage.

Comptes Facebook	date d'ouverture du compte	nombre de "fans" le 12 juin 2019	% population régionale en 2019	nombre de "fans" le 05 août 2015	% population régionale en 2015	croissance brute 2015-2019	taux de croissance 2015-2019
Regione Emilia-Romagna	2009	64398	1,45	21274	1,30	43124	203%
Stefano Bonaccini	2011	36102	0,81	9816	0,22	26286	268%
EmiliaRomagnaTurism	2009	95328		37654		57674	153%
Regione Lazio	2014	83222	1,41	22510	0,38	60712	270%
Nicola Zingaretti	2008	271 490	4,60	174210	2,96	97280	56%
VisitLazio	2014	166635		64531		102104	158%

Tableau 19. Evolution de la présence sur Facebook des deux Régions entre 2015 et 2019

Compte Twitter	date d'ouverture du compte	nombre d'abonnés le 12 juin 2019	Part de la population régionale 2019	nombre total de tweets (2019)	nombre d'abonnés le 05 août 2015	Part de la population régionale 2015	croissance brute 2015-2019	taux de croissance 2015-2019
Regione Emilia-Romagna	2009	100755	2,26%	20578	21274	0,48%	79481	374%
Stefano Bonaccini	2009	38059	0,85%	34207	19078	0,43%	18981	99%
EmiliaRomagnaTurism	2009	15773		28495				
Regione Lazio	2013	20984	0,36%	17974	4304	0,07%	16680	388%
Nicola Zingaretti	2011	429363	7,28%	15396	156924	2,66%	272439	174%
VisitLazio	2014	22388		23509				

Tableau 20. Evolution de la présence sur Twitter des deux Régions entre 2015 et 2019

Le premier résultat marquant de cette comparaison est la faiblesse de l'audience réelle de ces dispositifs de communication, qui concernent au maximum une centaine de milliers de personnes, soit 2% de la population totale de la Région Émilie-Romagne. Le discours institutionnel existe donc bien en lui-même, indépendamment ou presque de sa cible supposée (citoyen ou visiteur). Bien que faible, cette audience est toujours plus importante en Émilie-Romagne que dans le Latium, surtout au début de la période. Il existe cependant une tendance commune aux deux Régions celle de la très forte croissance de l'audience de ces plateformes au cours des dernières années (le nombre de fan sur Facebook a plus que doublé et celui des abonnés sur Twitter a presque quadruplé) ce qui tend à montrer qu'il s'agit d'un processus en cours et que le « tournant des réseaux sociaux » est encore à l'œuvre au sein de l'administration publique italienne ou entre elle et son public²²⁵.

²²⁵ Un approfondissement de ces analyses nécessiterait la mesure du taux d'engagement, c'est-à-dire la quantification du rapport entre nombre de publications et nombre de réaction des fans ou des abonnés, mais l'accès à ces données nécessiterait un appareillage technique coûteux à mettre en place. Il faut aussi

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Autre élément notable, en Émilie-Romagne le compte de la Région est beaucoup plus suivi que celui de son Président, alors que c'est le contraire dans le Latium. Cette remarque permet d'introduire une distinction fondamentale et récurrente dans la littérature (Awono, 2015 ; Bonora, 2001 ; Cohen-Bacrie, 2008 ; Grandi, 2001). En effet, dans un premier temps, les plateformes de réseaux sociaux en ligne ont été surtout appréhendées comme des instruments facilitant la communication entre les candidats en campagne et les électeurs potentiels. Or, les théoriciens de la communication publique avant la massification de l'usage d'internet comme Pierre Zémor (1995) insistent sur la nécessité de bien distinguer **la communication publique**, qui tend à l'échange et au partage d'informations d'utilité publique ainsi qu'au maintien du lien social et dont la responsabilité incombe à des institutions publiques, de **la communication électorale**, dont l'enjeu est la conquête et la conservation du pouvoir. Cependant les études publiées sur le sujet tout comme les données relevées sur le terrain montrent qu'à l'heure actuelle les réseaux sociaux sont plus utilisés dans une logique de communication politique, soit dans une visée militante, que pour donner véritablement aux citoyens la possibilité de peser sur les décisions :

" The role of social media in people's lives continues to evolve and change. While it was once primarily a social tool for forming friendships and sharing content, it is increasingly a way to consume news, pursue niche interests, form new groups, identities and affiliations, and even coordinate offline activity. People increasingly use social media to engage in politics and political activism ». (Bartlett et al., 2014, p. 27)

En Italie, le degré d'incarnation de l'institution politique par le président de Région est tel qu'il est presque impossible d'établir cette distinction, c'est en tout cas ce qu'avance une recherche menée en 2015 par DeRev Consulting dont les résultats montrent qu'à l'échelle italienne on comptait en tout 1 633 862 inscrits sur les canaux « personnels » des Gouverneurs des institutions alors que les canaux officiels des Régions regroupaient seulement 462 759 inscrits, soit un rapport de 4 pour 1 (DEREV, 2015). Le fait que ce sont les comptes personnels des leaders politiques (présidents de régions, membres du gouvernement régional, dirigeants de l'opposition au sein du Conseil Régional) qui soient le plus suivis, bien plus en tout cas que les comptes officiels de l'institution en tant que telle, peut-être vue comme une défaillance ou un signe d'immaturation de cette forme de communication pour l'administration publique ou bien comme un autre signe de la personnalisation de la vie politique. Le responsable des archives du Conseil Régional du Latium a lui aussi mis en évidence la relation entre personnalisation croissante du pouvoir politique et utilisation des réseaux sociaux :

tenir compte du fait qu'il n'est pas nécessaire d'être abonné à un de ses comptes pour accéder à son contenu et que le nombre réel des cibles atteintes par les différentes activités de communication sur les réseaux sociaux dépasse sans doute de beaucoup le nombre des abonnés recensés.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

« Il y a une connotation personnelle à la politique aujourd'hui. Les conseillers vont jusqu'à demander les vidéos des séances pour pouvoir poster leurs interventions sur leurs réseaux sociaux. » (entretien avec Stefano Mostarda du 20.03.2015)

Il est donc d'autant plus notable que l'Émilie-Romagne fasse partie de la minorité de régions pour lesquelles le rapport est inversé et les comptes du Président sont presque deux fois moins suivis que ceux de l'institution.

2.2.3. Un statut de précurseur pour l'Émilie-Romagne, un rattrapage en cours dans le Latium

En Italie, le palmarès issu du rapport *Analyse de la stratégie de communication des régions italiennes sur les réseaux sociaux*²²⁶ publié par la société DeRev place l'Émilie-Romagne largement en tête des Régions institutionnelles italiennes en terme d'utilisation des plateformes de réseaux sociaux (DEREV, 2015). Elle devance notamment la Vallée d'Aoste, les Pouilles, le Piémont et le Latium (qui arrive en 5e position alors même que la stratégie de présence sur les réseaux sociaux y est un choix extrêmement récent). Cette position de leader et de modèle occupé par l'Émilie-Romagne peut être expliquée par plusieurs éléments, dont le premier a trait à l'histoire. Comme le soulignait déjà Nicholas Negroponte (1995), Bologne et l'Émilie-Romagne ont été mis en contact plus tôt que les autres régions avec les opportunités offertes par l'utilisation d'internet, d'abord pour des raisons techniques et technologiques liées à la présence des infrastructures du centre de calcul interuniversitaire installé dès 1967 en banlieue de Bologne, ensuite sans doute aussi pour sa sensibilité aux pratiques de participation et d'*autogoverno*. C'est en tout cas sur ces points qu'insiste la narration proposée a posteriori par l'une de ses figures tutélaires, Leda Guidi (Encadré 7). De ce récit, il apparaît qu'internet a bien d'abord été envisagé à Bologne et en Émilie-Romagne comme un instrument pour créer du lien entre l'administration et les habitants. La Région Émilie-Romagne, profitant de la voie ouverte par sa capitale, a également été la première des Régions italiennes à se doter d'un site internet institutionnel. Avec le développement des technologies cette avance relative semble s'être conservée : en 2019 l'Émilie-Romagne a été désignée pour accueillir le plus gros *data center* européen et aujourd'hui encore, Bologne fait figure de précurseur dans les pratiques liées au numérique : elle est la première ville d'Europe, en 2013, à rendre accessible le wifi public gratuit et sans mot-de-passe²²⁷. Comme le montre les Tableau 19 et 20, la Région Émilie-Romagne a été dotée de canaux de communication sur les réseaux sociaux bien avant celle du Latium.

²²⁶ *Analisi della strategia di comunicazione delle Regioni italiane sui social media*, disponible en ligne : <https://www.derevworld.com/2015/09/la-classifica-delle-regioni-piu-social-ditalia-pubblicato-il-report-sulla-comunicazione-istituzionale-sul-web/> (consulté le 14.06.2019)

²²⁷ <http://iperbole2020.comune.bologna.it/blog/internet-bene-comune-bologna-prima-citta-a-liberare-il-wifi-dalla-password/>

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Encadré 7. Le statut de pionnière pour Bologne et l'Émilie-Romagne dans l'usage d'internet raconté par Leda Guidi, une de ses protagonistes :

« Bologne a été, la première administration publique en Europe, en 1994, à adopter internet. La première après Amsterdam, avec un Réseau Civique. Il y a toujours eu en Émilie cette volonté de faire réseau, de faire communauté. Les budgets participatifs existaient déjà chez nous à l'échelle des quartiers depuis les années 1970. L'idée d'impliquer le territoire était là. Cela est aussi selon moi une des raisons pour lesquelles, lorsqu'internet est arrivé, donc dans les années 1993-1994, on a tout de suite compris comment il pouvait servir, parce qu'il s'adaptait à une façon de faire qui était déjà là d'une certaine manière. Cela s'est combiné avec la possibilité technologique offerte par le CINECA, le consortium des centres de supercalcul des Universités italiennes, qui se dota alors de son propre câble pour les usages universitaires, directement relié aux États-Unis. Le CINECA est ici, à Casalecchio di Reno. Mais il a également fallu un assesseur illuminé, Stefano Bonaga, Assesseur à la communication et aux innovations administratives en 1993 et un groupe de recherche structuré autour d'un professeur de linguistique. Moi à cette époque je m'occupais des relations avec les citoyens à la Commune de Bologne : l'accueil, les bases de données... comme j'avais cette tendance, qui n'a jamais été technologique mais plutôt simplement logique, ils me dirent « tu veux essayer toi de comprendre quelque chose à ce truc ? » ; « d'accord, essayons » et un monde s'est ouvert devant moi, j'ai eu de la chance de rencontrer ces personnes, de la chance d'avoir un chef qui m'a laissé le champ libre ». Nous avons continué grâce au statut de start up interne, avec de l'argent des projets européens. Personne ne savait encore ce qu'était internet, et nous avons donné gratuitement un compte, une adresse e-mail, à tous les citoyens de Bologne, avec un guichet ouvert à tous, du matin au soir, avec des modems 28k²²⁸. » (entretien avec Leda Guidi du 27.10.2015)

Dès 2014, j'ai pu observer les contenus sont mis à jour de manière très régulière avec plusieurs *posts* par jour à des horaires variés (parfois en soirée, en pleine nuit ou le week-end). L'activité sur Twitter est notamment supérieure en moyenne en Émilie-Romagne avec

²²⁸ « Bologna è stata la prima pubblica amministrazione, nel 1994, ad avere adottato internet, la prima in Europa dopo Amsterdam, con una Rete Civica. C'è sempre stato la volontà in Emilia di fare rete, di fare comunità. I budget partecipativi si facevano già nei quartieri negli anni 1970! L'idea di coinvolgere il territorio c'era. Questo secondo me, è anche una delle ragioni per cui quando è arrivato il web, quindi 1993-94, si è subito capito come poteva servire, perché qui si adattava ad un modo di fare che già c'era in qualche modo. Questo si è combinato con una possibilità tecnologica, determinata dal CINECA, le consorzio di centri di supercalcolo delle Università Italiane, che si dotò del proprio cavo per usi accademici, che era collegato con gli Stati-Uniti. Il CINECA è qui, a Casalecchio di Reno. C'entra anche un assessore illuminato Stefano Bonaga, assessore alla comunicazione e alle innovazioni amministrative nel 1993 e un gruppo di ricerca che stava attorno ad un professore di linguistica. Io a quest'epoca mi occupavo di comunicazione con i cittadini al Comune di Bologna, front office, banche dati... siccome avevo questa propensione che non è mai stata tecnologica ma più logica, mi dissero "vuoi provarci tu a capirci qualcosa a sta roba qua?" "vabbè, proviamoci, mi si è aperto un mondo, sono stata fortunata, ad incontrare quelle persone, fortunata ad avere un capo che mi ha lasciato il campo libero". Ci siamo mantenuti col statuto di start up interne col i soldi dei progetti europei. Nessuno sapeva cosa fosse internet, noi demmo gratis un account, un indirizzo di posta elettronica a tutti i cittadini bolognesi, con uno sportello aperto a tutti dalla mattina alla sera, con i modem 28k.»

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

15,4 tweet par jour contre seulement 8,1 pour le Latium. Toutes les études menées par les agences de consulting sur les pratiques des réseaux sociaux dans l'administration publique confirment continuent la Région Émilie-Romagne en tête des différents palmarès²²⁹.

Dans le cas du Latium, l'adhésion à ces nouvelles pratiques de communication numérique se fait avec un retard évident. Les chiffres de 2015 sont bien inférieurs à ceux relevés en Émilie-Romagne à la même époque et les pages institutionnelles ont été créées 6 ans après celles de l'actuel président de Région et ce dernier compte, en 2019, 3,2 fois plus d'abonnés que la Région elle-même. Le Président Nicola Zingaretti bénéficie il est vrai d'une forte exposition médiatique, sans commune mesure avec celle de son homologue Stefano Bonaccini, liée au déroulé de sa carrière politique. Il a en effet d'abord été Président de la Province de Rome (2008-2012) et c'est durant ce mandat que ses comptes officiels sur les réseaux sociaux ont été activés et développés puisqu'il s'était déjà entouré d'une équipe de *community managers*. De plus, il est devenu un personnage très influent sur la scène nationale, notamment depuis l'effacement de la figure de Matteo Renzi entre 2016 et 2018, en s'affirmant comme une des figures de proue du Parti Démocrate (principal parti de centre-gauche italien) au point d'en être élu secrétaire général le 03 mars 2019. Dès lors, l'audience de ses comptes sur les réseaux sociaux dépasse largement le cadre du territoire régional qu'il administre. En ce qui concerne les comptes officiels de l'institution régionale, le responsable de la communication numérique Carlo Guarino déclarait, presque en s'excusant, en mai 2014 :

« Les comptes institutionnels existent depuis très peu de temps, trois ou quatre mois à peine. Maintenant nous sommes assez suivis en ligne. Il te faut considérer que nous partons de très loin, aujourd'hui sur Twitter il y a cinq cent ou six cent abonnés, sur Facebook c'est deux mille fans... Il te faut considérer que nous sommes à peine arrivés... avant nous il n'y avait rien du tout. Nous ne sommes arrivés dans cette Région que depuis un an²³⁰ » (entretien du 26.05.2014)

Il se montre donc conscient du retard accumulé mais en attribue la responsabilité à l'administration précédente. Durant l'entretien, il revient plusieurs fois sur le slogan choisi par Nicola Zingaretti lors de la campagne électorale de sa première élection en 2013 : « Redonner au Latium une Région » ("*Ridare al Lazio una regione*"). La Figure 48 montre un exemple de cette autopromotion supposée, selon Carlo Guarino, en charge de cette

²²⁹ Le diagnostic final de la stratégie de communication sur les réseaux sociaux énoncé par l'étude de DEREV est très élogieux : « L'Émilie-Romagne l'emporte sur toutes les autres Régions italiennes dans le classement général. La note est élevée dans tous les segments, particulièrement en référence à la variété des contenus et à s'emparer de langages différents, adapté pour discuter avec les utilisateurs de chacun des canaux. L'iconographie utilisée est également efficace et de bonne qualité, avec la présence de vidéos originales sur Facebook et un bon retour sur le plan des interactions²²⁹. » (DEREV, 2015, p.24)

²³⁰ « *gli account istituzionali esistono da pochissimo tempo, 3 o 4 mesi. Ora siamo abbastanza seguiti. Considera che stia partendo da pochissimo ormai su Twitter ci sono 500-600 followers, su Facebook 2000 fans... Tu considera che noi siamo arrivati adesso... prima di noi non si faceva proprio niente. Noi siamo da un'anno in questa Regione.* »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

communication sur les réseaux sociaux et donc assez peu objectif, redonner fierté et sentiment d'appartenance à la communauté régionale :

« Le sentiment identitaire passe aussi par l'idée que quelqu'un se fait de l'administration. Nous voulons changer cette image et montrer que désormais c'est une région qui fonctionne. C'est difficile de se sentir appartenir à quelque chose qui ne fonctionne pas²³¹ ! » (entretien du 26.05.2014)



Figure 48. La mise en scène de la qualité des politiques publiques régionales sur le compte Twitter du Président de la Région Latium. Trad. « L'Istat classe la Région Latium « premier pour le PIB et l'emploi » ».

De plus, ce sont les mêmes personnes qui occupent la fonction de *community manager* du compte officiel de la Région et de celui du Président, ce qui explique également la stratégie d'autopromotion des messages mises en place pour augmenter la visibilité des différents messages. Dans plus de la moitié des interactions sur les réseaux sociaux étudiés ici, les dirigeants politiques et les sociétés annexes de la Région jouent le rôle de caisse de résonance les uns pour les autres. Par exemple, un message posté sur le compte Facebook officiel de la

²³¹ « Il senso di identità passa anche dall'idea che uno si fa dell'amministrazione. Vogliamo cambiare quest'immagine e mostrare che ormai è una regione che funziona. E difficile appartenere a qualcosa che non funziona ! »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Région sera retweeté par l'intermédiaire du compte Twitter du Président de Région, d'un ou plusieurs membres du gouvernement régional ainsi que par le compte officiel de Visit Lazio ou de Lazio Innova selon la nature et la thématique de l'information en question. Cette stratégie de mise en visibilité et de partage des publications, bien que permettant de multiplier les cibles atteintes, est également un élément qui vient nuancer encore un peu l'efficacité des interactions et le taux d'engagement de la population locale. En effet, le nombre de personne qui interagissent par l'intermédiaire des réseaux sociaux avec les informations diffusées sur ces comptes est déjà relativement peu élevé, mais il faut en plus soustraire à ce nombre toutes les autocitations et partages par les différents acteurs internes à l'institution régionale.

Le cas de l'utilisation de la plateforme Youtube est un peu particulier, du fait de l'hybridité de son usage. Il s'agit en effet d'un outil de partage de vidéos qui permet en théorie de partager des commentaires et d'interagir avec les usagers qui visionnent les vidéos, mais cette fonctionnalité est très peu utilisée dans le cas de la communication publique et dans certains cas la fonction commentaire est tout bonnement désactivée. La chaîne de Youtube officielle de la Région Émilie-Romagne est née en février 2018, soit quelques mois après celle du Latium, ce qui apparaît étonnant au vu du statut de pionnier des pratiques de communication numérique dont jouit l'Émilie-Romagne. Les vidéos destinées à la population locale y ont une audience encore plus confidentielle que dans le cas de Facebook et Twitter : elles dépassent rarement la centaine de vues et la moyenne est largement tirée vers le haut par un petit nombre de vidéos très regardées. Les 12 vidéos qui dépassent les 15 000 vues concernent plutôt²³² les politiques de *welfare* de la Région (campagnes de vaccination, lutte contre le moustique tigre, dépistage des tumeurs, lutte contre l'analphabétisme...). Aucune d'entre elles n'a de visée de promotion touristique, mission entièrement confiée à la chaîne *Emilia-Romagna Tourism* qui publie d'ailleurs ses formats en langue étrangère. Le canal est donc strictement réservé à la communication institutionnelle et à la construction de l'image politique de la Région et de son gouvernement.

²³² En 4^e position avec plus de 37 000 vues se trouve également la vidéo dédiée à l'identité de l'Émilie-Romagne présentée par l'auteur Carlo Lucarelli dont il sera question dans le chapitre suivant.

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Chaîne Youtube	date de création	Nombre total de vues	Nombre d'abonnés	Vidéos disponibles	Nombre de vues moyen	Vidéo la plus vue
Région Latium	10/07/2007	1550846	1523	148	10479	"Visitlazio.com – Il nuovo Ostello nel Castello Di Santa Severa" (436 536 vues)
Région Emilie-Romagne	26/02/2008	1218441	1354	1642	742	"Vaccino antinfluenzale. Per chi è necessario, quando e dove farlo in Emilia-Romagna" (138 530 vues)
Visit Lazio	04/02/2015	239504	724	198	1210	"Lazio mai visto: La Macchina di Santa Rosa - Viterbo, 3 settembre 2015" (19 018 vues)
Emilia-Romagna Tourism	16/06/2009	3108233	1907	402	7732	"Wetter.com & Italienische Romagna" 2016 (631 764 vues)
Nicola Zingaretti	16/04/2008	1499257	541	59	25411	"Nicola Zingaretti: andiamo a votare, non facciamoci fregare!" (480 053 vues)
Stefano Bonaccini	02/09/2014	5043	?	28	180	"Valerio Massimo Manfredi - Bellezza" (775 vues)

Tableau 21. Présence des Régions sur Youtube. Données récoltées le 12.06.2019

La chaîne Youtube officielle de la Région Latium compte quant à elle 148 vidéos disponibles et totalise plus d'un million et demie de vue, soit une moyenne d'un peu plus de 10 000 vues par vidéo. Cependant ce chiffre cache une très forte dichotomie : dans le détail il faut noter que les vidéos destinées strictement à la population locale, celles qui présentent les politiques publiques menées par le Gouvernement régional, ont une très faible audience (environ 200 vues en moyenne). La date de création de la chaîne remonte au mois de juillet 2007 mais elle n'héberge à l'heure actuelle aucune vidéo postée avant le début du mandat de l'administration actuelle en 2013. Ce sont essentiellement les vidéos dédiées à la promotion touristique qui entretiennent sa visibilité. Sur les 148 vidéos disponibles, seulement 15 dépassent le seuil des 15 000 vues et parmi elles deux tiers sont à caractère touristique, produites dans le cadre de la marque promotionnelle *VisitLazio*. Pour les acteurs engagés dans la fabrique du récit territorial de la Région Latium, Youtube est donc un support généraliste, qui comprend aussi bien des publications destinées à entretenir le lien entre les citoyens et l'institution (notamment par la diffusion des informations sur les nouvelles politiques publiques mises en place par l'institution régionale) que des vidéos destinées à la promotion touristique. Elle supplée en cela la chaîne officielle de l'Agence de Tourisme régionale, *VisitLazio*, née en 2015 seulement et qui peine à acquérir la visibilité nécessaire à son activité.

Les réseaux sociaux peuvent donc être considérés comme un canal de diffusion du récit territorial en cours d'investissement par les deux administrations régionales. La Région Émilie-Romagne conserve en la matière une certaine avance, que les acteurs de la communication de la Région Latium sont sur le point de combler. Pourtant il reste des efforts à faire pour que ces outils jouent véritablement le rôle d'interface entre les usagers du territoire et les producteurs traditionnels du récit : les publications sont à l'heure actuelle très peu commentées ou reprise par les cibles de cette narration. Comme le souligne Leda Guidi, les administrations publiques sont encore dans un modèle préférentiellement unidirectionnel qui laisse peu de place à l'intervention des usagers et à la production d'une narration « par le bas ». Là où cette ouverture (encadrée) à la parole des citoyens via les plateformes de réseaux sociaux se matérialise le plus c'est peut-être dans la promotion touristique.

2.3. Une communication en contexte d'austérité : vers une dictature de la promotion touristique ?

La communication politique (informer les citoyens sur ce que fait l'administration concrètement pour eux) et la promotion territoriale sont deux dimensions de la communication qui ont évolué de manière parallèles pendant longtemps et qui se retrouvent aujourd'hui plus souvent entremêlées. La communication des collectivités territoriale sert en effet des objectifs plus complexes et plus diversifiés que les campagnes d'État.

2.3.1. Une baisse constante des dotations depuis 2008 : viser la rentabilité économique

L'obligation pour les collectivités régionales de revoir à la baisse leurs dépenses (cf. chapitre 2) a eu un impact fondamental sur la pratique de la narration territoriale. En effet, « participant de la gouvernance, la communication est, comme l'ensemble des instruments de pouvoir, soumise à des critiques, attaques, et discussions qui contestent son intérêt et sa légitimité. » (Mégard, 2012). C'est pourquoi elle est très sensible aux variations budgétaires, c'est un des premiers postes à subir des restrictions lorsque les ressources viennent à manquer pour les collectivités territoriales. La première critique sur l'illégitimité des collectivités territoriales à se livrer à des activités de communication provient du fait que les dépenses publiques qu'elles engendrent ne sont pas considérées comme vertueuses. C'est en tout cas ce qui ressort du discours de différents acteurs interrogés sur le terrain qui considèrent que la période 2010-2013 est une « période noire ». Le directeur de l'IBC s'est longuement étendu sur l'évolution « dramatique » du budget de son Institut, avec un passage d'un budget annuel régulièrement fixé aux alentours de 4 millions d'euros jusqu'en 2010, puis diminué de moitié en 2011, année où la crise financière a commencé à se faire sentir durement et durablement en Italie. En 2012 le budget de l'IBC n'est en effet plus que de 800 000 € et continue de s'effondrer puisqu'en 2013 aucune ligne budgétaire de la Région ne prévoyait de financement pour les activités de l'Institut, qui s'est alors mis en veille (les salaires du personnel continuaient à être versés puisque malgré le fait que l'Institut soit une structure annexe, ses employés sont considérés juridiquement comme des fonctionnaires de la Région). Les 500 000 € alloués en 2014 n'ont pas suffi à rattraper cette année blanche et l'activité de l'institut est restée en sommeil, notamment du point de vue de la communication puisque la majorité des publications habituelles n'ont pas vu le jour durant cette période. En 2015, le budget est revenu à une hauteur, jugée insuffisante pour accomplir les missions de l'institut, de 2 millions d'€, soit 10% du budget total attribué cette année-là à la culture. Mais il se montre malgré tout optimiste sur la situation à venir puisque le Président Bonaccini, dans son

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

discours d'investiture en janvier 2015, a promis de tripler le budget alloué à la culture au cours de son mandat²³³.

En Émilie-Romagne toujours, le directeur de l'Agence d'Information et de Communication a lui aussi souligné que les restrictions budgétaires ont joué un grand rôle dans le repositionnement des stratégies de communication publiques vers les réseaux sociaux. La diminution de moitié des crédits alloués à la communication a contraint l'Agence à stopper toutes les campagnes d'affichage, sauf celles qui touchaient directement aux problématiques sanitaires et sociales dont la Région avait la charge : don du sang, vaccination, qualité de l'air et accès au logement. La cible des messages s'est donc restreinte aux bénéficiaires des politiques de *welfare* régionales.

2.3.2. Une concentration des moyens vers la promotion touristique

Le tourisme est des secteurs clés sur lequel se sont appuyées les administrations régionales italiennes pour trouver des réponses aux conséquences budgétaires de la crise économique (Becheri et Maggiore, 2015). En 2017, le tourisme a contribué à hauteur du 13 % du PIB italien (ONT, 2018). En Émilie-Romagne, le président Bonaccini a affiché la croissance de la fréquentation touristique de la Région comme un enjeu majeur de son mandat en faisant figurer en bonne place dans son programme électoral de 2014 l'objectif chiffré du passage de 8,6% à plus de 10% de la part du tourisme du PIB régional. De même, le discours d'investiture de Nicola Zingaretti à la tête de la Région Latium en 2013 évoque le tourisme comme pilier du développement économique à venir, au point de vouloir garder un contrôle direct en la matière :

«Je pense à un fort investissement pour libérer les potentialités inexprimées de cette région : le tourisme en premier lieu, et le pari que nous voulons lancer sur l'économie de la mer, des thèmes sur lesquels j'ai conservé la compétence, au sein d'une stratégie pour valoriser la vraie richesse de nos territoires, ce patrimoine qui, contrairement à ce qu'en disent les prophètes du déclin, fait encore de nous aujourd'hui un territoire envié et unique au monde : la beauté, le goût, la culture, l'environnement, notre patrimoine artistique et archéologique d'une inestimable valeur²³⁴ » (Zingaretti, 2013)

La généralisation de l'usage d'internet et l'utilisation de plus en plus fréquente des réseaux sociaux au sein des administrations régionales italiennes ont eu une conséquence supplémentaire : celle de favoriser l'expression de l'offre territoriale à destination de

²³³ Entretien avec Alessandro Zucchini du 26.01.2015.

²³⁴ « *Penso a un forte investimento per liberare le potenzialità inespresse di questa regione: il turismo in primo luogo, e la scommessa che vogliamo lanciare sull'economia del mare, temi sui quali ho mantenuto le deleghe nella disponibilità del presidente, dentro una strategia per valorizzare la vera ricchezza dei nostri territori, quel patrimonio che, a dispetto di ogni profeta del declino, ci rende ancora oggi una realtà invidiata e unica al mondo: la bellezza, il gusto, la cultura, l'ambiente, il nostro patrimonio artistico e archeologico di inestimabile valore.* »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

l'extérieur à moindre coût (Oxford Economics, 2013). Même les activités de l'Institut pour les Biens Culturels sont régulièrement réorientées en soutien à l'attractivité touristique :

« Les opérations de promotion liées au tourisme, nous les faisons seulement depuis 6 ou 7 ans. Mis à part les différentes expositions que nous faisons, et celles-ci sont pour tout le monde, en ce moment nous travaillons pour l'attractivité de « invest'Expo », pour nous l'Expo est une occasion, et il nous est demandé de mettre en valeur le territoire. L'espoir c'est que l'Expo de Milan portera jusqu'ici beaucoup de gens. Nous essayons avec les tour operators de faire atterrir les touristes à Rimini et de les faire remonter la Via Emilia jusqu'à Milan. Tous les musées entre mars et octobre [mois d'ouverture de l'Exposition Universelle] feront des initiatives destinées aux touristes étrangers²³⁵ » (Entretien avec Alessandro Zucchini, le 26.01.2015)

Ces considérations peuvent amener à penser qu'il y a là un changement radical de la cible prioritaire du récit produit dans le cadre de la communication publique des Régions, qui exercerait désormais son activité de communication uniquement dans une optique orientée vers le marketing, cependant la situation est un peu plus complexe que cela. La décennie 2010 est également celle du passage d'une pratique *marketing* tournée vers l'extérieur à une politique de *branding* visant à inclure la population locale dans la communication, à la fois comme cible et comme locuteur (Ahmet et Can, 2016 ; Anholt, 2008 ; Grandi, 2015a). En effet, le *branding*, à la différence du marketing, est « surtout une démarche stratégique et opérationnelle complexe qui implique les acteurs locaux vers une quête de cohérence de message entre tous » (Houllier-Guibert, 2012). Une anecdote vient résumer cette participation de la communauté locale : le plus grand pic d'activité que les membres de l'équipe dédiée aux réseaux sociaux de l'Agence de Promotion Touristique du Latium ait enregistré concernait la variation introduite dans la recette des *spaghetti all'Amatriciana* lors d'une émission TV par le chef étoilé Carlo Cracco. Cette recette est considérée comme un monument de la tradition culinaire locale et suscite chez la population une participation immédiate et intense sur les réseaux sociaux, y compris ceux destinés à la promotion touristique de leur région. L'effacement de la frontière entre cible interne et cible externe du discours porté par les organismes de production touristique est également mis en lumière par la Figure 49, qui présente de manière pédagogique le Programme Opérationnel Régional (POR) de l'Émilie-Romagne aux côtés d'une vidéo consacrée à l'art du pliage des *tortellini*, spécialité gastronomique émilienne par excellence. La programmation des fonds structurels européens par l'administration régionale n'est pas *a priori* un sujet qui concerne le touriste, encore moins le touriste étranger mais bien la population locale, indirectement tout au moins.

²³⁵ « Le operazioni di promozione legate al turismo le facciamo solo da 6-7 anni. A parte le varie mostre in giro che facciamo, e quelle sono per tutti, adesso stiamo lavorando per l'attrattività "invest'Expo", per noi l'Expo è un'occasione, ci viene chiesto di valorizzare il territorio. La speranza è che l'Expo di Milano portera giù molte persone. Stiamo cercando con i tour operator di fare atterrare i turisti a Rimini e di farli risalire la Via Emilia fino a Milano. Tutti i musei da marzo a ottobre [2015] faranno iniziative rivolte ai turisti stranieri. »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel



Figure 49. Extrait du compte Facebook dédié à la promotion touristique de la région Émilie-Romagne (14 mars 2016)

2.3.3. Replacer les usagers au cœur de la production du récit : quelles pratiques des équipes dédiées à la promotion touristique sur les réseaux sociaux ?

Il était quasiment impossible de comparer terme à terme dans le détail deux organisations structurées de manière aussi différentes que les départements liés à l'activité de communication publique dans les deux contextes régionaux. En revanche, si on s'en tient à l'activité de promotion touristique, les deux Agences de Promotion Touristique ont un fonctionnement comparable. Le choix a donc été fait de porter une attention particulière à deux départements bien circonscrits de l'activité de communication officielle du Latium et de l'Émilie-Romagne : il s'agit des équipes en charge de la publication de contenu destinés à la promotion touristique sur les réseaux sociaux (*Social Media Team*). S'ils ne sont pas révélateurs du fonctionnement de la totalité de la machinerie communicationnelle de ces institutions, les différences relevées permettent tout de même de dessiner des tendances en prise là encore avec des évolutions plus générales de l'action politique.

L'équipe de l'APT Émilie-Romagne, rencontrée à plusieurs reprises, est composée de sept membres (cinq personnes en CDI et ceux deux stagiaires renouvelés tous les six mois). Elle a été fondée en 2009, au moment de l'ouverture du compte Facebook officiel. Tous ses membres ont moins de 35 ans et ont un diplôme universitaire en sciences de la communication (ou bien sont passés par des écoles spécialisées dans le domaine de la communication et du marketing). Malgré leur statut encore marginal au sein de la structure dans son ensemble, l'un d'entre eux s'estime assez confiant sur le rôle croissant qu'est amené à tenir son activité dans les années à venir :

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

« Disons que sur le budget total, la part relative aux réseaux sociaux est de plus ou moins 5%. Cela pourrait être beaucoup plus. Malheureusement les réseaux sociaux sont encore vus comme une chose... un peu comme jouer dans un bac à sable. Alors que ça a un potentiel énorme. Mais dans les dernières années les dépenses dans ce secteur ont tout de même augmenté. Parce que même pour les campagnes de communication où auparavant on demandait seulement une campagne de presse, aujourd'hui ça passe surtout par une campagne digitale. Je suis sûr que d'ici cinq ans l'investissement augmentera encore²³⁶. » (Entretien avec Nicholas Montemaggi, le 20.09.2015)

Pour Giovanni Arata, le responsable du *Social Media Team* en Émilie-Romagne, il y aurait même une stricte équivalence entre l'activité de *storytelling* (qui désigne justement cette fabrique de la narration) et l'activité de promotion territoriale sur les réseaux sociaux. La question de la cible de cette forme particulière de narration permet à ces acteurs d'exposer les évolutions notables des dernières années, notamment l'apparition d'une page Facebook en anglais à côté (puis en remplacement à partir de 2016) de celle en italien qui témoigne de l'élargissement des cibles visées mais également du rôle toujours plus central accordé aux usagers du territoire :

« Sur la page Facebook, puisque tu as analysé la page en italien, c'est sûr que ce sont plus des personnes italiennes, mais notre communication est destinée à tous les marchés qui nous intéressent. Même à nos concitoyens, disons que notre communauté, y compris sur Facebook, est constitué de beaucoup de citoyens locaux, parce qu'au début, en 2009, quand le compte a été créé il n'y avait pas toute cette question de la page « officielle ». C'était un profil, donc on pouvait le demander en ami et tout ça. Ensuite de là ça s'est développé en page. Mais c'est vrai que la plus grande partie de nos « fans » viennent de l'Émilie-Romagne et un peu des régions italiennes alentours comme la Lombardie, le Piémont, la Vénétie e le Trentin, qui sont celles où les habitants viennent en vacances chez nous. Alors que sur la page en anglais nous avons plutôt des personnes provenant des États-Unis et du Royaume-Uni, qui viennent sur notre page suite à des campagnes que l'on a faite avec des bloggeurs des voyage ou autres. Nous pensons aussi que les promoteurs numéro un de notre territoire ce sont les personnes qui y habitent, parce que les touristes une fois là ils vont les rencontrer, ils ont des relations avec eux, et pas avec nous²³⁷. » (Entretien avec Nicola Montemaggi, le 20.09.2015)

²³⁶ « Diciamo che sul bilancio totale, la parte relativa al social, meno male siamo sul 5%. Potrebbe essere molto di più. Purtroppo il social è ancora visto come la cosa... tipo giocare nella sabbia. Invece è un potenziale enorme. Però negli ultimi anni si è incrementata la spesa anche in quel settore lì. Perché anche tutte le campagne dove prima si chiedeva la campagna stampa e basta, adesso intervengono soprattutto la campagna digitale. Sono sicuro che da qui a 5 anni, l'investimento aumenterà sempre di più. »

²³⁷ « Sulla pagina Facebook, avendo analizzato la pagina in italiano è chiaro che ci seguono più persone italiane però la nostra comunicazione è volta a tutti i mercati di interesse nostro. Anche ai cittadini, diciamo che la nostra comunità anche su Facebook è fatta di molti cittadini locali perché inizialmente nel 2009 quando è stata creata non c'era la questione della pagina "ufficiale". Era un profilo, quindi chiedevi amicizia, facevi tante cose così. Poi di lì si è sviluppato in pagina. Però è vero che la maggior parte dei nostri "fan" viene dall'area dell'Emilia-Romagna e poi un po' delle zone italiane come Lombardia, Piemonte, Veneto e Trentino che sono quelli che vengono in vacanza da noi. Mentre sulla pagina in inglese abbiamo più persone proveniente dagli Stati Uniti e del Regno Unito che vengono sulla nostra pagina a seguito di campagne che abbiamo fatto

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

Interrogés sur les initiatives qui étaient pour eux les plus innovantes et les plus caractéristiques de la façon de travailler de leur équipe, Giovanni Arata et Nicholas Montemaggi identifient trois éléments fondamentaux de leur stratégie de promotion : Wiki Loves Monuments, Blogville et la gestion partagée du profil Instagram TurismoER.

Le concours de photographies Wiki Loves Monuments

Le projet de concours Wiki Loves Monuments incarne le haut degré de maîtrise du web collaboratif (Hayat, 2019) par les membres de l'équipe en charge des réseaux sociaux au sein de l'APT Émilie-Romagne. Lancé en 2010 aux Pays-Bas, le concours photographique sur les monuments historiques et monuments nationaux d'Europe a été élargi dès l'année suivante à plusieurs pays dans le but d'alimenter les projets wikipédiens²³⁸ nécessitant la production d'images libres de droit. Le concours, organisé à l'échelle européenne, est en fait traduit selon des règles différentes d'un pays à l'autre, en fonction des spécificités du patrimoine national et des règles de droits d'auteur qui s'y appliquent. L'Émilie-Romagne, par l'intermédiaire de l'APT, s'est associé au projet dès cette année 2011 et ce alors même que l'Italie restait sur le plan national en dehors de l'événement. Ce n'est que lors de l'édition 2015, devant le succès rencontré par l'initiative, que le Ministère Italien pour les Biens et les Activités Culturelles (MIbact) a décidé de rejoindre la mobilisation de la Région. L'objectif évoqué par Giovanni Arata est de faire des visiteurs des acteurs de premier rôle de la narration territoriale de l'Émilie-Romagne et pour cela, l'image lui semble être le support le plus efficace, d'abord par les photographies mais si possible très vite par les formats vidéos. Dans un article publié dans le quotidien *ItaliaOggi*, le directeur général de l'APT Émilie-Romagne explique quant à lui la relation aux documents iconographiques en ces termes :

« La puissance des images réside dans le fait qu'elles permettent de raconter des expériences, des lieux et des produits avec instantanéité et avec un impact immédiat, en outrepassant toutes les barrières linguistiques et en permettant enfin aux visiteurs et aux hôtes d'être les protagonistes du récit territorial et de voir leur œuvre valorisée²³⁹ » (Emanuele Burioni, dans *ItaliaOggi* le 14 novembre 2015, p.20)

Ce dernier élément concernant la valorisation de l'œuvre photographique n'est pas anodin, il est en effet considéré comme central dans l'établissement d'une relation affective avec le territoire, relation qui serait amplifiée chez la personne concernée par le fait d'avoir été sélectionnée ou primée. Les observations menées concluent à ce propos à une généralisation

con bloggers di viaggio, cose così. Noi pensiamo anche che i promotori numero uno del nostro territorio siano le persone che ci abitano, perchè i turisti poi vanno a conoscere loro, si rapportano con loro, non è che vengono con noi. »

²³⁸ Notamment la banque de fichiers multimédias Wikimedia Commons : <https://commons.wikimedia.org/wiki/Accueil> (consulté le 17.06.2019).

²³⁹ « La potenza delle immagini sta nel fatto che consentono di narrare esperienze, luoghi e prodotti con instantaneità e impatto immediato, travalicando ogni barriera linguistica e consentendo infine a visitatori e ospiti di essere protagonisti nel racconto territoriale e di vedere valorizzata la loro opera »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

du principe du concours photo, décliné à tous les échelons et sur les deux terrains. C'est en effet la même idée qui anime le concours *Cartoline da Civitavecchia* par les salariés de l'Autorité Portuaire de Civitavecchia (Figure 42) ou l'opération *Bellazio* promue par le Président Nicola Zingaretti en décembre 2014, qui est également un concours photographique ouvert aux habitants comme aux touristes et organisé en trois catégories : Paysages, Villages et Saveurs. Pourtant l'archive ainsi constituée est prévue pour une exploitation sous licence libre de droits et donc mobilisable gratuitement par tous les acteurs, au premier rang desquels les collectivités territoriales et les opérateurs du tourisme, avec pour seule contrainte la citation de l'auteur du cliché. Le récit territorial dans l'optique de la promotion touristique est donc ici appuyé sur un ensemble de photographies prises par les usagers du territoire, souvent les touristes eux-mêmes, qui viennent documenter les monuments en alimentant les bases de données disponibles sur la région. Au total en 2015, au terme des trois premières éditions du concours, ce sont 453 éléments qui ont ainsi été immortalisés (au travers de 7031 clichés) et constituent selon G. Arata le « capital naturel, historique et architectural de l'Émilie-Romagne ».

Le projet Blogville

La seconde des initiatives mentionnées comme caractéristique de la manière innovante de produire le récit territorial au sein de l'APT de l'Émilie-Romagne est le projet Blogville (Figure 50). L'initiative consiste en un rapprochement avec la communauté des bloggeurs de voyage et de leurs lecteurs. Ce rapprochement se fait par le biais d'invitations à venir séjourner dans la Région dans des conditions rendues idéales par une gamme de services fournis directement par l'équipe de la promotion touristique régionale en ligne. Les bloggeurs de voyage participants ont par exemple accès gratuitement à un appartement tout équipé dans le centre de Bologne avec une connexion Wifi de grande qualité pour leur permettre et de raconter à leur lecteur le fameux « italian way of life » qui est le slogan de la marque Via Emilia, qui incarne la promotion territoriale de la région entre 2012 et 2017.



Figure 50. Le logo de l'opération Blog Ville et son slogan "mange, ressent et vis comme un local en Italie"

L'idée de base est de profiter de l'audience déjà existante de quelques bloggeurs influents ainsi que de leur talent de narrateur pour rendre accessible en ligne un récit territorial positif et attractif, susceptible de contribuer à la croissance des flux touristiques dans la Région. Les

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

narrateurs temporaires sont conduits, le plus souvent directement par les membres de la *Social Media Team*, a des événements organisés localement et tout est fait pour que « les habitants » apportent une caution authentique à la pratique du territoire (notamment à travers le prisme de la gastronomie).

Parlami di tER : Le compte Instagram @MyTurismoER et sa gestion partagée

Entre 2014 et 2015, l'équipe de l'APT de l'Émilie-Romagne a partagé les identifiants de connexion du compte Instagram officiel de l'agence avec des photographes amateurs usager de ce réseau social dédié au partage d'images. Ils avouent avoir été inspiré en cela par l'opération Curators of Sweden²⁴⁰ initiée en 2011 par le gouvernement et l'office national de tourisme Suédois qui visait à confier la gestion du compte Twitter officiel de la Suède à des citoyens sélectionnés au hasard. Le but affiché est ici aussi de confier une partie de la fabrique du récit aux habitants du territoire, pour en donner une image plus vivante, celle d'un espace approprié dans laquelle transparaît la relation affective : « Notre objectif est de collaborer avec les gens, de faire d'eux nos ambassadeurs, nous voulons offrir un espace à ces personnes, et nos espaces sont ouverts à tous²⁴¹ ». Initié en janvier 2014, le projet a ensuite été reconduit chaque année. Les usagers sélectionnés sont le plus souvent regroupés au sein de communautés structurés de manière géographique (le plus souvent à l'échelle des provinces) et la sélection du membre en charge du profil Instagram MyTurismoER se fait en suivant le principe de représentativité géographique : jamais deux représentants de la même province d'affilée. Le principe du concours photographie mentionné précédemment a également été appliqué ici, dans une optique inter-plateforme. Chaque jour, Elisa, membre de la *Social Media Team* sélectionnait une des photographies publiées sur le compte *Instagram* par la communauté, lui attribuait le titre honorifique de *Picture of the Day* et la re-postait sur la page Facebook officielle. Cette opération, fondée sur le partage l'image, s'associe à la mise en mot de la Région par l'intermédiaire d'une autre initiative intitulée *Parlami di tER*. Cette dernière peut être considérée comme jumelle de la précédente puisque ce sont souvent les mêmes personnes qui gèrent le compte Instagram et qui écrivent sur le blog officiel de l'office de tourisme régional. Les usagers sélectionnés pour endosser le rôle de témoin lors de l'opération « *Parlami di tER* » se sont portés volontaires, ils ont répondu à l'annonce suivante, publiée sur les différents réseaux sociaux de l'APT et sur son site officiel :

« Parlami di tER est une série de récit de l'Émilie-Romagne. Ce sont des regards d'auteurs jetés sur la région par des hommes et des femmes qui sont nés, vivent ou simplement sont tombés amoureux de cette particulière et si belle terre dotée d'une âme [slogan des activités promotionnelle]. Si toi aussi tu veux raconter l'Émilie-Romagne qui

²⁴⁰ <https://curatorsofsweden.com/about/>

²⁴¹ "Nostro scopo è di collaborare con le persone, di renderli ambasciatori nostri, noi vogliamo dare spazi a queste persone, i nostri spazi sono aperti a tutti." (entretien avec Nicholas Montemaggi, le 20.09.2015)

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

se voit depuis ta fenêtre, tu es le bienvenu. Il suffit d'un mail a <turismoemiliaromagna[at]gmail.com> ou de laisser un commentaire ci-dessous !²⁴². »

Le lien aux réseaux sociaux est ici fondamental puisque la stratégie principale de l'Émilie-Romagne est celle de la construction d'une communauté des usagers (« *comunità degli utenti* » selon la formule de G. Arata). Cette formule peut s'entendre à la fois sur le plan technique : les usagers des réseaux sociaux et du web collaboratif, mais également sur le plan géographique : les usagers du territoire régional (en distinguant le moins possible les habitants des touristes). La construction de l'image de l'Émilie-Romagne repose donc, au-delà des structures institutionnelles dédiées, sur un vivier d'usagers du territoire composé en majorité d'habitants volontaires, de touristes qui fréquentent le territoire de manière récurrente ainsi que de quelques blogueurs de voyage. Cette communauté constitue une ressource mobilisable à peu de frais et garante d'un récit territorial mis à jour quasiment en temps réel et en fonction des attentes du tourisme contemporain.

L'éveil aux techniques du marketing sur les réseaux sociaux dans le Latium

En 2015, la *Social Media Team* chargée de la promotion touristique en ligne de la Région Latium est quant à elle composée de seulement quatre personnes (Francesca Gheri, Federico Ascani, Miriam Marini, Barbara Barillà), âgées de 35 à 45 ans et qui sont toutes des fonctionnaires de la Région auparavant affectées à d'autres activités. L'activité de promotion de la région est multi-plateforme mais l'impression qui domine de la fréquentation des membres est celle de l'expérimentation. Eux-mêmes avouent n'être devenu personnellement des utilisateurs de ces plateformes que très récemment et avoir été formés à leur usage sur le tard. Malgré un retard certain dans la mise en place de la présence sur les différentes plateformes (dû à la restructuration récente de la promotion touristique derrière la marque *VisitLazio* en 2014), le rattrapage des comptes de la Région Latium est manifeste et les chiffres sont annoncés avec une certaine fierté :

« Notre page Facebook a dépassé 65 000 abonnés et a augmenté les visites de plus de 50%, la meilleure croissance en Italie, et notre profil Twitter a dépassé depuis peu les 7000 abonnés, ce qui démontre notre croissance constante. Nous sommes très fiers du travail que nous faisons et nous voulons continuer sur cette voie.²⁴³ » (entretien avec F. Gheri mai 2015)

²⁴² « *Parlami di tER è una serie di racconti dell'Emilia-Romagna. Sono sguardi d'autore gettati sulla regione da donne e uomini che son nati, vivono o semplicemente si sono innamorati di questa singolare, bellissima, terra con l'anima. Se anche tu vuoi raccontare l'Emilia-Romagna che si vede dalla tua finestra sei benvenuto. Basta una mail a <turismoemiliaromagna[at]gmail.com> o un commento qui sotto!* »

²⁴³ « *La nostra pagina di Facebook ha superato 65mila followers ed ha allargato le visite di oltre il 50%, migliore crescita in Italia, e quella di Twitter ha superato da poco i 7.000 followers il che dimostra la nostra crescita costante, siamo molto orgogliosi del lavoro che stiamo facendo e vogliamo continuare su questo passo* »

Mais dans la pratique, ces acteurs considèrent que l'Émilie-Romagne (parmi d'autres Régions) reste à la pointe des innovations et joue le rôle de modèle à imiter, notamment dans la capacité à susciter l'investissement de la population locale :

« Parmi les références qui nous inspirent, nous cherchons à observer les pratiques de ceux qui ont plus d'expérience que nous. Cela vaut aussi bien pour les régions italiennes les plus en pointe que celles de partout ailleurs dans le monde. Evidemment, les régions comme l'Émilie, la Toscane ou le Trentin sont des références pour nous, et quand nous voyons, à travers les statistiques sur le secteur, que nous nous en rapprochons, nous sommes très fiers du travail accompli²⁴⁴ »

Ainsi malgré un retard considérable sur la date de lancement des différents comptes de réseaux sociaux, les Tableau 19 et 18 témoignent de ce travail accompli puisque le nombre d'abonnés de *VisitLazio* sur Twitter et sur Facebook est aujourd'hui très largement supérieur à celui d'*EmiliaRomagnaTurismo*.

Cette seconde partie a mis en évidence certains éléments externes influençant fortement la fabrique du récit territorial : les répercussions de la crise économique sur les dotations des collectivités territoriales impliquent de devoir toujours faire avec moins de moyens et les évolutions techniques liées à l'utilisation d'internet puis des réseaux sociaux ouvrent le champ à la multiplication des narrateurs de ce récit. C'est cependant surtout la promotion territoriale, confiée presque exclusivement aux services en charge de l'attractivité touristique, qui a le mieux jusqu'ici réussi à intégrer les utilisateurs du territoire comme véritables acteurs. Dans une certaine mesure, on peut conclure que le contexte d'austérité a été un élément favorable à l'ouverture de la production du récit aux internautes, comme une forme de sous-traitance gratuite de la communication régionale.

Conclusion du chapitre 3

Les fortes différences que j'ai pu mettre en évidence entre les services en charge de la communication officielle de la Région quant aux innovations dans la pratique de la narration viennent confirmer le constat d'une certaine segmentation de la narration officielle. Dans le Latium, avant 2013, chaque service et chaque assessorat avait ses propres comptes sur les réseaux sociaux et agissaient en totale indépendance. En Émilie-Romagne, les différentes structures opérationnelles peinent à dialoguer et à établir une stratégie globale, malgré

²⁴⁴ « Come benchmark di riferimento cerchiamo di osservare molto chi ha più esperienza di noi. Vanno bene sia le regioni italiane leader sia quelle di tutto il mondo. Ovviamente le regioni come l'Emilia, la Toscana e il Trentino sono dei punti di riferimento per noi e quando vediamo, attraverso le statistiche di settore che ci stiamo avvicinando, siamo molto orgogliosi del lavoro che facciamo. »

Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel

l'existence d'un service centralisé dédié aux relations avec la presse et à la communication au sens large. Dans les deux cas, il n'existe aucune coordination à ce niveau entre les communes, les provinces et la Région. La Région est donc un collectif d'acteurs qui fonctionne rarement comme un collectif.

La multiplication des acteurs et supports nécessite de saisir l'image dans ses moments de synthèse, dans une approche diachronique. Pour retrouver un travail de construction coordonnée de l'image du territoire, impliquant l'ensemble des acteurs régionaux et des échelons territoriaux, il faut prendre pour objet certaines occasions bien particulières, dont font partie les Grands Evénements. La survalorisation de la promotion touristique, notamment à travers les moyens qui lui sont alloués, fait également des agences de tourisme les principaux pouvoyeurs du récit territorial contemporain, ce qui justifie une attention accrue aux discours publiés sur ces plateformes spécifiques. De manière paradoxale, c'est parce cette communication destinée en priorité à des cibles externes que se fait l'arrivée, certes limitée et contrôlée, des habitants et usagers du territoire dans cette fabrique institutionnelle de l'image.

Chapitre 4. Le territoire vu de l'intérieur : un récit territorial en évolution constante

La territorialité d'une maille repose sur la mise en relation de différentes parties-prenantes qui peuvent être mobilisées ou fédérées, notamment dans l'optique de construire ou de modifier l'image locale ou régionale. Les collectivités locales sont les premières structures impliquées par ces projets, aux côtés des agences de développement, des consultants divers, mais aussi le cas échéant du monde de l'éducation et de la recherche, des entreprises, et des habitants, dont le rôle est aujourd'hui réévalué à la hausse (Lebois, 2003 ; Rochette, Zumbo-Lebrument et Fénies, 2016). Le chapitre précédent a montré combien la catégorie des acteurs institutionnels en charge de la production de cette image officielle était diversifiée, mais également comment l'évolution des techniques de la mise en récit semblait favoriser l'émergence de stéréotypes adaptés à la promotion touristique. L'objet n'est pas ici de porter un jugement sur les politiques de marketing territorial et leurs réalisations. Il s'agit plutôt d'entrer dans le détail des matériaux produits à des fins promotionnelles (ou non) et d'en dégager, par une analyse de la forme comme du fond, ce que les acteurs institutionnels disent de leur région et donc de qu'ils ont décidé d'en transmettre. Dans ce cadre, il faudra se demander « s'il ne s'agit pas pour les pouvoirs locaux, au-delà d'enjeux touristiques et sociétaux, de s'affirmer en tant que collectivité territorialisée ou de communauté politique à l'instar des États nations » (Guérin, 2009, p. 102-103). Engendrer la conscience territoriale, en établir la cohérence (voire la cohésion) permettrait en effet pour les acteurs politiques d'autoriser leur action légitime (Tesson, 2004). La place accordée au patrimoine culturel comme manifestation d'un passé prestigieux est alors plus particulièrement à interroger puisque c'est l'une des pierres angulaires de la construction de l'imaginaire national, théorisé par Benedict Anderson (2002). Puisque les régions choisies pour cas d'étude ne sont pas concernées par la recherche d'une autonomie ou une indépendance, les acteurs en charge de la fabrique du récit territorial peuvent-ils faire le même usage de ces référents identitaires particuliers? Dans ce cadre, l'analyse de la production lors de situations plus exceptionnelles, comme la participation à des Grands Evénements comme les commémorations de l'Unité nationale ou l'Exposition Universelle semble nécessaire. Ces événements peuvent être considérés comme des moments de synthèse au cours desquels l'ensemble des acteurs habituellement mobilisés dans la fabrique du récit travaille de concert à l'établissement d'une image synthétique et uniforme du territoire. L'effort de synthèse mis en évidence dans ce type de Grands Evénements se retrouve-t-il dans des situations de communication plus ordinaires ?

L'utilisation des Grands Evénement et de la promotion touristique constitue deux des modalités principales de la mobilisation de ce patrimoine dans un récit destiné au réchauffement territorial et à la diffusion d'une image maîtrisée par les acteurs institutionnels. Faire de la région une destination touristique d'importance est un mode d'existence particulièrement pertinent dans le contexte contemporain où le tourisme accroît sans cesse sa place dans la production mondiale de richesse²⁴⁵.

Il existe une variété des registres par lesquels les territoires sont envisagés dans le récit officiel. L'hypothèse structurante de ce chapitre est celle d'une évolution de cette image, évolution qui serait fonction des cibles du discours mais aussi peut-être du temps, à travers le changement des modes de la communication et des priorités des politiques de développement économique. Dans quelle mesure le récit territorial qui fonde les « identités » actuelles correspond-il au recyclage d'images anciennes stéréotypées ? Peut-on constater une évolution dans le temps de la manière de se livrer au « réchauffement territorial » (Tesson, 2014), avec l'émergence de nouveaux composants de l'image qui en remplaceraient d'autres ?

Dans ce chapitre, ces questions seront abordées à travers la description diachronique des images régionales construites à l'occasion de Grands Evénements, de la place de la gestion et la promotion du patrimoine culturel régional depuis les années 1970 ainsi qu'à travers la pratique concrète de la promotion touristique contemporaine.

1. Les Grands Evénements, construire la « régionalité » à partir de quel patrimoine ?

Il est communément admis que les Jeux Olympiques (d'été comme d'hiver), les Coupes du Monde de football, les Expositions Universelles sont des Grands Evénements. Dans le contexte de la globalisation et de la métropolisation des économies, la médiatisation récente de la compétition à laquelle donnent lieu les candidatures pour devenir pays ou ville-hôte de ce type d'événement a suscité un regain d'intérêt, notamment de la communauté scientifique pour les enjeux de ces manifestations. La question de la définition de ce qu'est un grand événement en tant qu'objet de recherche scientifique pose pourtant problème et la littérature comporte un grand nombre de définitions sensiblement différentes (Bonetti et al., 2017 ; Mazzucotelli, 2008). L'un des travaux les plus récents sur le sujet propose la définition suivante : « Mega-events are ambulatory occasions of a fixed duration that (a) *attract a large number of visitors*, (b) *have large mediated reach*, (c) *come with large costs* and (d) *have large impacts on the built environment and the population* » (Müller, 2015, p. 629) Toutes les

²⁴⁵ Selon OMT 10% du PIB mondial et des emplois en 2017 et 7% des exportations mondiales (un chiffre qui croit plus vite que les exportations de marchandises depuis 2013).

tentatives d'en systématiser une définition se heurtent, entre autres, à la polysémie du terme « événement », à la diversité des contextes socio-territoriaux dans lesquels ils ont lieu ainsi qu'à la taille du public de référence pour pouvoir qualifier un événement de « Grand ». La combinaison de ces différents facteurs amène à qualifier de « Grands Evénement » des manifestations extrêmement différentes les unes des autres.

Pourquoi alors s'intéresser à un type particulier de Grands Evénements dans le cadre de cette recherche ? L'attrait pour cet objet provient en partie d'un concours de circonstance, celui de la concomitance de cette recherche sur les régions italiennes et de la tenue de l'Exposition Universelle 2015 à Milan, en Italie, sur le thème de l'alimentation. En effet, la première année de terrain a été effectuée en 2014, c'est-à-dire durant la phase de préparatif de la participation des régions Latium et Émilie-Romagne à l'Exposition Universelle de Milan 2015. J'ai alors pu mesurer l'importance que pouvait recouvrir une telle manifestation aux yeux des acteurs sur lesquels portaient mon enquête, et j'ai d'emblée pris la mesure de l'état exceptionnel d'agitation et de productivité sur place. L'enjeu de cette recherche est certes la mise au jour des procédés de **construction ordinaire** du récit territorial dans des **régions à statut ordinaires** (et choisies à dessein comme telles). Sur le fond, la mise en scène ordinaire et extraordinaire sont de plus en plus intriqués dans une action publique soumise à des compétitions accrues. Impossible cependant de ne pas remarquer les efforts déployés par les services dédiés à la communication du Latium comme de l'Émilie-Romagne pour fournir à ce moment précis une synthèse du long travail de construction de la narration territoriale. La participation à l'Exposition Universelle de 2015 ne constitue pas la seule manifestation de cette nécessité de définir précisément les contours de l'image de la région pour un public extérieur. En effet, selon les acteurs rencontrés sur le terrain, la participation aux festivités de commémoration de l'Unité italienne de 2011 joue un rôle similaire et mobilise également des ressources considérées comme exceptionnelles. J'ai alors décidé d'intégrer ces épisodes hors du commun à l'étude plus large de la fabrique de l'image afin d'identifier le statut et l'influence de ces Grands Evénement par rapport au reste de la fabrique du récit régional. Ces cas d'étude cristallisent le travail de nombreux acteurs (dont l'identité sera étudiée en 1.4.) engagés sur plusieurs mois, avec un budget qui n'a rien en commun avec l'activité de promotion ordinaire. Les référents mobilisés au service de l'émergence de la « régionalité » (Bonora, 1984) de ces territoires sont-ils les mêmes que ceux recensés dans les matériaux discursifs produits à d'autres occasions ? Comment ces référents se succèdent-ils dans le temps ?

En tout, ce sont donc quatre événements qui ont été considérés comme majeurs dans le cadre de la mise en image des régions italiennes. Trois d'entre eux prennent place dans un contexte d'abord national mais assez largement ouvert à un public étranger : il s'agit des expositions régionales intégrées aux festivités du Cinquantenaire (*Italia 1911*), du Centenaire (*Italia 1961*) et du Cent-cinquantenaire (2011) de l'Unification. Ces événements, « grands » par les chiffres de leur fréquentation et par leur portée symbolique, constituent des jalons pour

mettre en avant les « petites patries » (Chanet, 1996 ; Grenouilleau, 2019) de l'Italie unifiée et observer l'évolution dans le temps de la fabrique des représentations qui leur sont associées. Le dernier Grand Événement sélectionné est l'Exposition Universelle de Milan (*Expo 2015*) qui, s'il est destiné à un public a priori encore plus large que les trois précédents, constitue à bien des aspects un jalon supplémentaire dans la présentation d'une image univoque et déterminée par l'ensemble des acteurs régionaux. La fin de cette première sous-partie abordera plus en détail la question des acteurs de ces expositions.

1.1. Les régions avant les Régions : l'instrumentalisation du patrimoine culturel dans un discours stéréotypé.

Parmi les quatre Grands Événements sélectionnés, deux ont eu lieu avant la naissance effective des Régions en tant que collectivités territoriales : *Italia 1911* et *Italia 1961*²⁴⁶.

1.1.1. Le « forum des régions » d'Italia 1911, une première mise en forme du récit régional par l'intermédiaire des monuments phares

De nombreux historiens ont déjà mis en évidence le rôle de ces célébrations dans la construction de l'identité nationale en Italie (Brice, 2010a ; Franco, 2002 ; Gentile, 1999 ; Tobia, 2003). En phase avec la politique pédagogique déployée durant l'ère giolittienne, elles visaient d'abord à exalter une unité nationale acquise relativement récemment et à construire le sentiment de communauté chez des Italiens aux traditions culturelles encore très diversifiées. L'aspect régional de ces célébrations reste cependant jusqu'ici peu exploré. Les festivités du cinquantenaire de l'Unité italienne ont été organisées à la fois à Rome (pour les éléments en lien avec l'Histoire) et à Turin, ville symbole du miracle économique national alors en cours mais également point de départ du mouvement d'unification au XIX^{ème} siècle (pour ce qui avait trait à la modernité, en lien avec l'exposition universelle 1911 de Turin). Parmi les événements qui se sont tenus à Rome, figurait la construction, en guise de pendant à l'exposition ethnographique, d'un « forum des régions » constitué d'une esplanade flanquée de deux colonnades concaves au sein de laquelle étaient réunis quatorze pavillons régionaux. Cette exposition s'est déroulée sur la *Piazza d'Arma*, aujourd'hui disparue et remplacée par un quartier résidentiel structuré autour de la place Mazzini, au nord du centre de Rome. La forme des pavillons faisait principalement référence à l'art caractéristique de la fin du Moyen-Age et du début de la renaissance, des références identitaires qui renvoient donc à l'Italie des Communes et pas à une idée d'homogénéité régionale (Renard, 2013, p. 349). Le choix de

²⁴⁶ Le travail de recherche se fonde ici sur un travail d'archive mené en ligne, dans les bibliothèques romaines et sur un entretien conduit auprès de Giuseppe De Rita²⁴⁶, président-fondateur du CENSIS et membre du comité d'organisation de l'Exposition régionale lors d'*Italia 1961*.

cette période particulière de l'histoire et de l'histoire de l'art constitue un travail de sélection patrimoniale intéressant puisqu'il renvoie au mythe identitaire apparu quelques années plus tôt durant le Risorgimento et « qui voyait dans l'époque des communes médiévales l'origine de la liberté politique et du mouvement d'unification nationale ». C'est donc le mythe des origines municipales de la nation qui est relayé ici, au cœur même d'une exposition censée mettre en exergue les spécificités régionales (Buscioni, 1990). Le principe de la valorisation des petites patries pour exalter la « grande » n'est-il est vrai plus considéré comme un paradoxe dans l'historiographie contemporaine (Cavazza, 1995 ; Gambi, 1998 ; Thiesse, 1991, 1997) ni dans les autres sciences sociales (cf. chapitre 2).

La consultation du guide officiel de l'exposition permet de mettre en évidence certains mécanismes mis en œuvre pour diffuser les éléments d'identification de ces « régions » qui ne sont encore que des portions de territoire dont le découpage n'existe que dans l'esprit de quelques érudits. En effet, les « compartiments » dont il est question ne seront appelés « régions » dans les documents officiels que l'année d'après, en 1912 (Gambi, 1977, 2008), en particulier les recensements et les enquêtes statistiques menés par l'État italien (cf. chapitre 2). Ainsi l'objectif est celui de « représenter la culture des différentes régions à travers les exemples qui les représentent le mieux, en en fixant la physionomie extérieure et esthétique »²⁴⁷ (Comitato Esecutivo per le Feste Commemorative del 1911 in Roma, 1911). Les quatorze pavillons présentés étaient chargés d'illustrer, par leur architecture comme par l'aménagement intérieur, l'apport de chaque région à l'histoire de l'art italien à travers la mise en évidence de leurs caractéristiques artistiques propres. L'État central se fait donc, à travers les modalités de participation à cette exposition, l'initiateur d'une vision de l'identité culturelle des régions fondée d'abord et avant tout sur les particularités architecturales, c'est-à-dire sur le patrimoine culturel monumental, très divers d'un territoire à l'autre. Cette exposition de 1911 est pour Thomas Renard « une manifestation particulièrement éclatante des stratégies d'utilisation de l'histoire de l'art à des fins identitaires » (Renard, 2013, p. 352). Les régions considérées étaient encore loin de coller à celles qui émergent de l'Assemblée Constituante après la Seconde Guerre Mondiale puisqu'on liste par exemple l'existence d'un seul et même pavillon pour la Campanie, le Basilicate et la Calabre.

²⁴⁷ "rappresentare la cultura delle singole regioni attraverso esempi che meglio le rappresentassero, fissandone la fisionomia esteriore ed estetica".

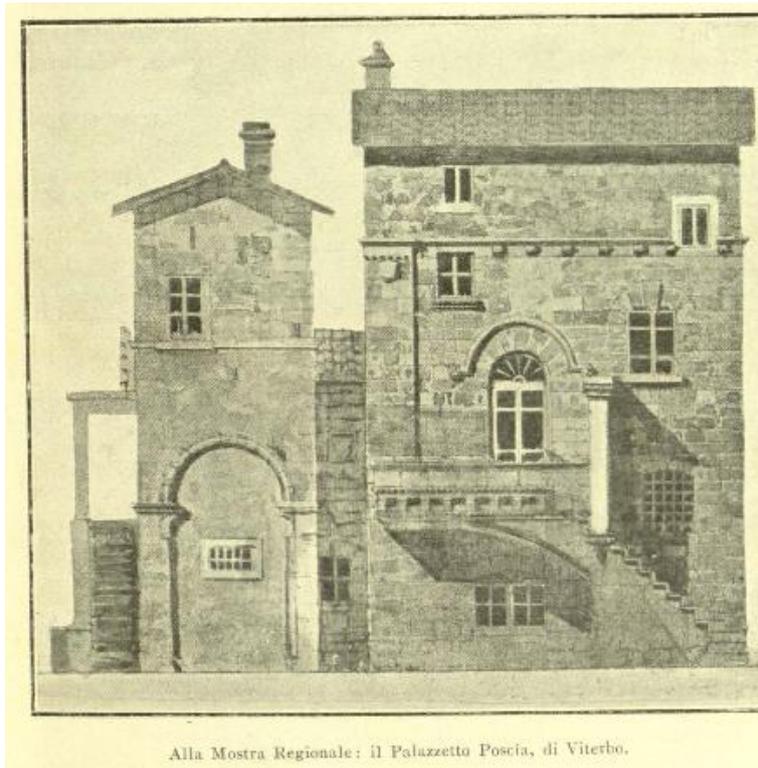


Figure 51. La demeure Poscia de Viterbe, un anti-pavillon pour le Latium ? Source : *Rivista delle Esposizioni*, n°2, décembre 1910

Le premier élément notable concernant les deux régions étudiées ici est le caractère énigmatique de la participation du Latium à cette exposition. Les sources historiques mentionnent en effet la présence, d'un bâtiment figurant le Palais Poscia de Viterbe²⁴⁸ en arrière-plan d'une exposition consacrée à la campagne de Rome (*Agro Romano*, tout autour de la capitale), mais ces derniers (contrairement à ce qu'annonce la légende de la Figure 51) étaient situés au cœur de l'Exposition Ethnographique et pas au sein du forum des Régions comme les autres pavillons régionaux. Le Latium du début du XXe siècle ne renvoyait pas au territoire de la région actuelle puisque que l'agrandissement de ses limites n'a eu lieu qu'une quinzaine d'années plus tard (cf. chapitre 2). C'est ce qui explique la présence d'un pavillon Ombro-sabin (*Umbro-sabino*) alors même que la zone de la Sabine, au nord de Rome, correspond aujourd'hui en grande partie à la province de Rieti dans le Latium. La liste des quatorze pavillons régionaux officiels ne comprend en effet pas le Latium et les hypothèses évoquées pour justifier cette absence sont nombreuses. Certains évoquent par exemple la mauvaise entente entre les comités locaux, ou la trop grande proximité géographique avec les monuments architecturaux qu'il aurait fallu pasticher (Franco, 2002). Selon Catherine Brice,

²⁴⁸ Viterbe est située à 80km au nord-ouest de Rome, soit en dehors de la zone de l'Agro Romano.

cette absence est également le signe que le rôle de Rome dans la célébration de l'unité nationale continue à poser problème cinquante ans après l'Unification, comme si Rome et sa région ne pouvaient être que les dépositaires ou la résultante de cette Italie unifiée, mais ni son cœur ni son moteur (Brice, 2010b). Quoi qu'il en soit, cette absence souligne la faiblesse de la place de l'entité Latium dans l'imaginaire collectif italien du début du XXe siècle tout comme celle des élites locales en dehors de Rome.



Figure 52. Plan large de la partie de l'Exposition Ethnographique consacrée à la campagne romaine. Source : *Rivista delle Esposizioni*, n°10, mars 1911

En ce qui concerne la mise en scène de l'Émilie-Romagne, le pavillon²⁴⁹ était constitué de trois références à des monuments majeurs de l'architecture régionale : le *Tempio Malatestiano* d'Alberti à Rimini, les tours du château d'Este à Ferrare et l'ancien palais des Bentivoglio à Bologne. En faisant ainsi référence dans le même édifice aux trois principales familles régnautes qui se partageaient le territoire régional au XVe siècle, le pavillon reconfigurait le passé, celui de l'époque des Seigneuries et a proposé une réconciliation. Il impose ainsi une forme d'homogénéité, soulignée dans le guide rédigée à cette occasion : celle de la beauté et de la force créatrice qui émerge de cette époque glorieuse (Agnelli, 1911, p. 4-5). Ceci constitue une tentative de définition d'un caractère architectural unitaire pour la région, chose d'autant plus difficile que le patrimoine y est diversifié. La décoration interne du pavillon allait dans le même sens puisque le choix a été fait d'exposer dans l'entrée quatre toiles qui traitant de deux thèmes que l'on commençait alors à associer à l'imaginaire régional

²⁴⁹ Réalisé par l'architecte bolonais Edoardo Collamarini et le peintre Cléto Capri

: le travail et l'étude (Bentini, 2012). A travers les tableaux allégoriques installés sur la façade de l'édifice de Augusto Majani (*L'agriculture*), Giacomo Lolli (*L'art de la céramique*), Adolphe Magrini (*L'assèchement des marais*) et de Domenico Ferri (*L'étude*) sont présentés les premiers éléments supposés distinguer l'Émilie-Romagne des autres régions italiennes (Annexe 5, 6, 7 et 8). Le guide édité en 1911 parle des fresques qui "résumant les énergies de notre région" (Agnelli, 1911, p. 6), l'image au sens d'iconographie est donc déjà un support privilégié du récit.



Figure 53. Le pavillon Émilien-romagnol à l'exposition des régions de Rome 1911. Source : Emporium <http://www.artivisive.sns.it>

A l'intérieur du pavillon une salle était réservée à chacune des provinces (au nombre de huit puisque la future province de Rimini faisait encore partie de celle de Forli-Cesena) dont les monuments principaux étaient évoqués par des détails architecturaux, ce qui marque déjà la force des identités locales et urbaines, caractéristique encore bien vivace aujourd'hui. En synthèse, le programme iconographique fournit donc un récit facilement identifiable. D'abord l'assèchement des marais, illustrant la maîtrise de la nature par l'homme qui n'est possible que par la mise en commun de la force, le travail collectif. Cette mobilisation des efforts de drainage à des fins identitaires est d'autant plus intéressante dans le cadre de la comparaison avec le Latium puisque cette dernière région est également caractérisée par les bonifications (notamment de *l'Agro Pontino*, au sud de Rome dans la province de Latina, dans les années 1930, entre autre par des "colons" romagnols). Puis l'agriculture, permise justement en Émilie-Romagne par le drainage de la plaine du Pô, incarnée par la nymphe Pomone, divinité des fruits, qui dépose à profusion des grenades dans le panier tendu d'un laboureur tandis

qu'à l'arrière plan les tas de foin sont amassés sur un char tiré par deux bovins. Le tableau suivant, celui de Lolli, montre l'orgueil des ouvriers de l'industrie de la céramique à Faenza qui donne son nom à la faïence. Le dernier tableau exposé présente une scène située sur les marches de l'Université de Bologne dans laquelle un jeune homme en toge, personnifiant le Droit, est absorbé par la lecture de ses parchemins. Quatre thèmes : force du travail collectif, production agricole intensive, produits manufacturés de haute qualité et rôle de l'université pour élever l'esprit unissent les identités locales. Comme le remarque Thomas Renard, cette exposition s'inscrit pleinement dans le cadre ce que Hobsbawn nomme "l'invention de la tradition" à travers **la fabrication et la diffusion de stéréotypes identitaires** qui auront à partir de là une forte longévité.

1.1.2. L'exposition du Centenaire, à cheval entre l'inscription des Régions dans la Constitution et leur naissance effective

Les festivités du Centenaire de l'Unité Italienne n'ont pas été organisées à Rome mais entièrement à Turin, ville symbole du miracle économique national alors en cours. Parmi la multitude d'attractions présentes, un tiers de la superficie dédiée aux expositions (soit environ 150 000 m²) était consacré à l'Exposition des Régions. Les pavillons régionaux figuraient cette fois au nombre de dix-neuf, en cohérence avec la liste des régions d'Italie énoncée dans la Constitution de 1947, même si dans les fait seules les cinq régions à statut spécial sont alors effectivement instituées. Ils se succédaient selon une disposition rappelant leur position au sein du territoire national italien (Figure 54). Le parcours des visiteurs passait de pavillon en pavillon, du Piémont à la Sicile.



Figure 54. La disposition des 19 pavillons régionaux à l'Exposition d'Italie 61. Source : ITALIA 61. Esposizione internazionale per il primo centenario dell'Unità d'Italia. (Abrate et D'Alessandro, 2015, p. 26)

Contrairement à ce qui avait été proposé cinquante ans plus tôt, l'aspect extérieur des pavillons était sobre et assez uniforme, sur plan rectangulaire, avec une utilisation majoritaire du métal et du verre, le tout dans une optique fonctionnaliste (Abrate et D'Alessandro, 2015 ; Merolla, 2004). Le texte de présentation de l'exposition régionale au sein du guide officiel présente pourtant un enjeu similaire à celui de l'exposition précédente :

« Nous avons cherché à échapper à la tentation facile d'une exposition folkloriste ou artisanale, en demandant à chaque Région de traiter de manière monographique des thématiques historiques, culturelles, de coutumes, de techniques, etc. En d'autres termes une exposition qui ne soit pas scientifique mais qui ne soit pas non plus touristique ou dédiée aux produits traditionnels²⁵⁰. » (Soldati *in* Bossi, 1961, p. 92)

De nombreuses traces de cette exposition sont aujourd'hui disponibles, que ce soit à travers les travaux des historiens ou ceux des collectionneurs passionnés²⁵¹, ce qui permet d'avoir une idée précise de l'image proposée par chacune des régions lors de cet événement. Les éléments constituant cette image étaient présents dans les différentes salles des pavillons sous la forme de photographies, de tableaux, d'objets exposés en vitrine ou de reconstitution de « milieux naturels ».

La forme du pavillon du Latium faisait partie des plus novatrices, avec de nombreux volumes arrondis, mais c'était à l'intérieur que l'architecte Luigi Moretti a pris les initiatives les plus originales, en veillant à ne pas laisser de murs droits apparents tout en insérant un grand nombre de fausses coupes de dimension différentes (Figure 55) pour rappeler l'architecture baroque si présente dans les édifices religieux de Rome et sa région (Lanzarini, 2010). Au sein du pavillon la visite était organisée en trois sections thématiques, qui déclinaient la réponse des acteurs régionaux (voir *infra*) à la commande des organisateurs de l'événement : les salles un à trois traitaient des « civilisations pré-romaines et romaine », les salles quatre à six avaient pour thème « Le Latium dans le processus d'unification de l'Italie : du moyen-âge à l'époque moderne », enfin, à l'étage supérieur du bâtiment, les deux dernières salles portaient sur « l'évolution de la vie économique et sociale du Latium de 1861 à 1960 ».

Le texte du livret explicatif officiel distribué à l'entrée de l'Exposition régionale expose le fait qu'il était impossible de caractériser la région autrement que dans son rapport à Rome, « énorme point de repère, tant en termes d'attraction qu'en termes de diffusion sociale et culturelle », qui exerçait une « double force à la fois centripète et centrifuge » sur le reste de la région. Cette force de Rome aurait également produit le phénomène du « vide » et la région

²⁵⁰ « Si è cercato di sfuggire alla tentazione facile di una esposizione folkloristica o artigianale, chiedendo ad ogni Regione di trattare dei temi monografici su argomenti storici, culturali, di costuma, di tecnica, ecc. In altre parole una mostra non scientifica ma neppure merceologica o turistica »

²⁵¹ Je remercie Mario Abrate, fondateur du site www.italia61.it et de l'Association des Amis d'Italia'61, pour son travail et pour son aide dans la récolte et l'analyse des matériaux proposés ici.

serait alors d'abord un « désert » duquel émerge la capitale. Ces expressions contribuent donc à fixer l'image d'une région « résiduelle », vidée de sa substance par la présence de la capitale.

Une fois de plus le passé et le patrimoine, à travers l'histoire de l'art, sont également mis à contribution pour donner prise à une autre image du territoire régional : celle des « civilisations préromaines » (Figure 56). Ce thème de la vitalité et du niveau de développement avancé des sociétés locales avant la conquête romaine jouera à partir de là un grand rôle dans la communication de l'institution régionale, j'y reviendrai plus loin. Le patrimoine culturel et monumental préromain est notamment utilisé pour montrer qu'avant Rome (et donc sans Rome) il y avait bien quelque chose, et que ces éléments sont au moins aussi précieux que les témoignages historiques de la Rome Antique. Ce thème pose cependant deux problèmes principaux qui sont mentionnés dans le livret de l'exposition. D'une part il ne renvoie en rien à une image homogène puisque les communautés locales préromaines dont il est question étaient nombreuses et très diverses. D'autre part leur aire d'influence ou leur zone d'implantation ne respectait en rien les contours géographiques de la maille administrative régionale (l'Etrurie déborde largement vers le nord de la Région, la Sabine s'étend au-delà des limites avec l'Ombrie et avec les Abruzzes, ...). Ce ne sont donc pas des réalités spécifiquement « laziale », pas plus il est vrai que la bonification ne n'est pour l'Émilie-Romagne.



Figure 55. Intérieur du pavillon du Latium à Italia 61. Architecte Luigi Moretti. Source : ACS, Fond Moretti.



Figure 56. Les témoignages de l'histoire pré-romaine du Latium dans une vitrine du pavillon à Italia61.
Source : www.italia61.it

A l'image des coupoles factices que l'architecte du pavillon du Latium avait disposé au-dessus des salles d'exposition pour figurer les coupoles de la Rome baroque, c'est un détail architectural caractéristique des villes émiliennes qui a été choisi pour mettre en scène la spécificité de la région. La disposition des toiles blanches au plafond figurait les arcades médiévales et modernes qui font des rues des centres-villes de la région (en particulier Bologne) un réseau de galeries couvertes (Figure 57). Le guide officiel abordait le pavillon de l'Émilie-Romagne en ces termes : « De toutes les régions italiennes, aucune ne compte autant que l'Émilie de villes qui ont été des capitales d'État à différentes périodes de l'histoire. » Il faisait ensuite la liste de ces villes qui ont joué le rôle de capitale historique : la Ravenne de l'Empire Romain d'Orient et de l'Empire Byzantin, la Rimini des Malatesta, la Parme des Farnèse puis des Bourbons, la Modène de Mathilde de Canosse puis de la famille d'Este, qui elle-même régna d'abord sur le duché de Ferrare, mais également Bologne et son université : « la vraie capitale du droit » (Annexe 9). Les villes étaient ainsi abordées surtout à travers le rôle qu'elles avaient joué à une échelle plus large, dans la géopolitique de l'Europe voire de la Méditerranée à l'époque médiévale et moderne. La dimension polycentrique est aussi d'emblée affirmée comme un trait de caractère de la Région, dans la droite ligne de la forme architecturale composite qui avait été adoptée pour le pavillon de 1911. Les différents monuments phares des centres-historiques des villes de la région étaient reproduits par le biais de photographies disposées le long des murs du pavillon. Une très large place, tant dans l'espace du pavillon que dans le guide officiel, est à nouveau accordée à la thématique des travaux de drainage Pô. Les photographies et les objets techniques exposés ont été choisis pour valoriser l'ingéniosité des inventions mises au point sur place, qui ont permis aux habitants de la région de s'affranchir de conditions naturelles, présentées comme

particulièrement hostiles et inadaptées à l'agriculture. En 1961 l'industrialisation de l'agriculture régionale est en plein essor et les acteurs en charge de la production de l'image de la région en font un motif de fierté considérable. Au sein du pavillon, une exposition photographique mettait également en scène le rôle de la région dans les différentes luttes sociales qui ont émaillé l'histoire de ce premier siècle d'unité nationale.

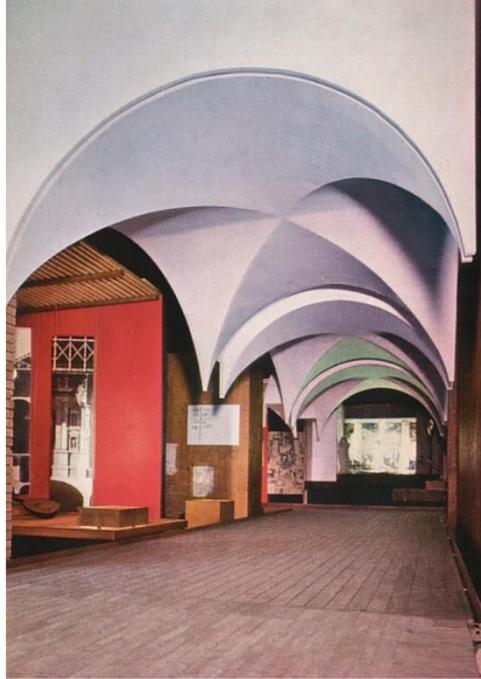


Figure 57. Intérieur du pavillon de l'Émilie-Romagne à Italia61. Source : www.italia61.it

Le contenu de ce pavillon s'inscrit donc dans la continuité de celui de 1911 : Le rappel de la dimension polycentrique de la région, dont la dimension hétérogène est atténuée par la mise en scène de valeurs, celle de la quête universelle du savoir, celle de la capacité à rayonner au-delà de ses frontières et celle du travail, de la collaboration. Ce dernier point est utilisé comme angle d'entrée pour aborder un point supplémentaire qui fait alors son apparition : la lutte pour la conquête des droits sociaux. Cet élément est particulièrement important dans cette région, fer de lance des soulèvements populaires socialistes au XIXe siècle et du communisme au XXe siècle.

Les deux premiers Grands Evénements étudiés ici présentent des tentatives de définition de l'image de la région fondées en grande partie sur l'usage du patrimoine culturel monumental. L'absence du Latium en 1911 est assez significatif de la faible place qu'elle occupe alors dans l'imaginaire collectif et les éléments choisis pour la décrire lors des festivités du centenaire contribuent à la cantonner dans une situation de marginalité, par rapport aux autres régions mais surtout par rapport à sa capitale, Rome. Même s'il contribue à la formation de stéréotypes, l'effort de systématisation semble moins important dans le cas du Latium que

dans celui de l'Émilie-Romagne, qui réussit à dégager des éléments symboliquement unificateurs pour l'ensemble de son territoire, présenté pourtant comme hétérogène.

1.2. Les festivités de cent-cinquantenaire : incarner les « réussites » du pouvoir régional

Les conditions politiques et administratives des régions à l'occasion des festivités du cent-cinquantenaire de l'Unification en 2011 sont très différentes de celles des deux Grands Événements précédents. Les Régions ont acquis et consolidé le statut de collectivités territoriale et disposent à la fois d'un personnel administratif, d'une classe politique constituée et de structures dédiées à la communication (cf. Chapitre 3). Le contexte est pourtant aussi celui d'une contestation de leur poids budgétaire, à la suite de la crise économique qui suit la crise mondiale de 2008. Enfin, on est aussi après deux décennies de discours de la Ligue, qui n'a pas encore opéré sa mutation nationaliste. La participation des régions à ces festivités s'est faite à travers l'exposition intitulée « Régions et Témoignages de l'Italie » du 27 mars au 3 juillet 2011, organisée par Alessandro Nicosia²⁵² et divisée en trois sous-événements :

- Une exposition collective multi-site²⁵³ où chaque région disposait d'un espace (ou « stand ») dédié à sa propre mise en scène ainsi que d'un écran permettant de diffuser une vidéo promotionnelle.
- Une exposition dédiée à l'art²⁵⁴, avec la possibilité pour chaque région d'être représentée par quatre œuvres dans le salon central du Complexe monumental du Vittoriano.
- Une exposition dédiée au savoir-faire du *Made in Italy*, sous la forme d'une usine factice installée dans un terminal de l'aéroport Fiumicino à Rome, avec la possibilité pour chaque région de proposer une vitrine (Figure 58) comprenant ses productions industrielles phares, et un poste informatique dédié à la consultation du site internet officiel de l'institution régionale²⁵⁵.

²⁵² Entrepreneur italien spécialisé dans l'organisation d'événements culturels nationaux et internationaux.

²⁵³ Les stands des régions exposantes étaient répartis dans quatre lieux de la capitale : le complexe du Vittoriano, le Palais de Justice, la zone « Valle Giulia » dans le parc de la Villa Borghese et le Château Saint-Ange. Ces quatre lieux ayant été choisis pour rappeler la filiation avec l'Exposition de 1911, qui les avait déjà choisis comme théâtre.

²⁵⁴ Organisée par Louis Godart, Conseiller pour la Conservation du Patrimoine Artistique auprès de la Présidence de la République Italienne.

²⁵⁵ Cette anecdote montre bien les croisements qui existent dans la fabrique de la narration officielle entre la région comme territoire et la Région comme institution politique.



Figure 58. L'espace d'exposition de la Région Émilie-Romagne dans l'Aéroport de Rome-Fiumicino : la mise en scène du génie régional à travers un moteur de Ducati

1.2.1. Des choix liés à l'activité politico-institutionnelle des gouvernements régionaux récents

Les photos d'archives disponibles montrent une grande diversité des symboles exposés. Une liste non-exhaustive permet de se faire une idée de la complexité de l'image véhiculée. Ainsi, une partie de l'espace alloué à l'Émilie-Romagne était dédié à la mise en valeur d'une des grandes figures de la région (Giuseppe Verdi, grâce à la présence des costumes originaux de l'opéra *Rigoletto*), une autre aux innovations apportées par la région dans le domaine de l'urbanisme et de l'architecture, une autre encore à l'industrie de la céramique. La version textuelle du compte-rendu de la participation de la Région Émilie-Romagne, disponible sur le site de l'IBC²⁵⁶, évoque toutefois seulement trois des éléments présentés au sein de l'espace d'exposition de la Région : l'autoroute régionale Cispadane, le réseau des pôles de haute technologie et le détail de la politique énergétique de la Région. Ces trois éléments mettent d'abord en valeur des réalisations concrètes des politiques publiques menées par l'institution régionale lors de la dernière décennie. Il s'accomplit donc un glissement depuis la mise en valeur du territoire régional et de son histoire vers la mise en valeur de l'activité de l'institution politique. Ce glissement est aussi repérable dans le communiqué de presse du Gouvernement (*giunta*) régional du Latium qui présente les modalités de participation de la région à l'exposition. Le texte signé de la Présidente précise en effet que le stand du Latium « stimulera la réflexion des visiteurs en illustrant les origines, **le parcours institutionnel**, les

²⁵⁶<https://ibc.regione.emilia-romagna.it/gallerie-di-immagini/lemilia-romagna-per-la-mostra-regioni-e-testimonianze-ditalia>, consulté le 05.07.2019)

témoignages artistiques, les grands personnages qui ont caractérisés l'histoire de la Région²⁵⁷ ».

L'ensemble de ces éléments, érigés pour l'occasion en référents identitaires, était résumé dans une vidéo diffusée à l'intérieur du stand, et présentée à l'écran par Gigi Proietti, un chanteur, acteur, réalisateur et homme de télévision italien, ce qui une fois de plus rappelle la place occupée par les vedettes des médias télévisuels à la tête de la Région. Dans le cas de l'Émilie-Romagne, le support vidéo²⁵⁸ est constitué d'un texte déclamé par Carlo Lucarelli, écrivain local, et constitue une des synthèses les plus abouties du récit territorial régional car on y retrouve tous les éléments clés disséminés dans les différents support du récit territorial : la dichotomie Émilie-Romagne et la question du trait d'union, les villes d'arts et les districts industriels, la qualité des services publics et le rapport particulier à la nourriture devenue gastronomie et même culture (Annexe 4).

1.2.2. Une étude comparée des discours officiels des deux régions : exploration méthodologique

L'analyse des textes présentant le Latium et l'Émilie-Romagne dans le catalogue officiel de l'exposition du Cent-cinquantième a été effectuée à travers une approche méthodologique spécifique, inspirée des travaux de Jean-Pierre Chevalier et Didier Mendibil sur la représentation des villes au fil des différentes éditions de la *Géographie Universelle* (Chevalier et Mendibil, 1999). Cet exemple porte sur le texte fourni par les deux institutions régionales pour le catalogue de l'exposition « Regions et témoignages d'Italie » réalisée en 2011 à l'occasion des festivités du cent-cinquantième de l'Unification du pays. Les deux textes ont été rédigés dans des conditions différentes : si celui du Latium a bien été écrit pour l'occasion par le directeur du service tourisme de l'institution régionale, celui de Berselli est un réemploi, voire un recyclage. Le texte avait en effet été écrit à l'occasion de l'opération de communication *La civiltà delle idee*, dont il a déjà été question au chapitre 3. C'est également le cas des photos qui l'accompagnent, puisque les images fournies par l'IBC lors de la rédaction du catalogue de l'exposition sont toutes issues du recueil des œuvres du photographe Luigi Ghiri, publié par Elisabetta Sgarbi dans l'ouvrage *Deserto Rosa* (Sgarbi, 2009). La méthode en question consiste à diviser les textes identifiés comme support du récit territorial régional en unités plus petites (lignes ou mots) afin d'évaluer de manière quantitative quels sont les éléments privilégiés pour construire le récit sur la ville, ou ici la région. Le recensement des thématiques abordées dans l'ensemble des lignes des textes

²⁵⁷ « Stimolerà la riflessione dei visitatori illustrando le origini, il percorso istituzionale, le testimonianze artistiche, i grandi personaggi che hanno caratterizzato la storia della Regione » (source : <https://www.radioluna.it/news/2011/03/150esimo-di-italia-unita-la-regione-lazio-celebra-il-tricolore/>, consulté le 05.07.19)

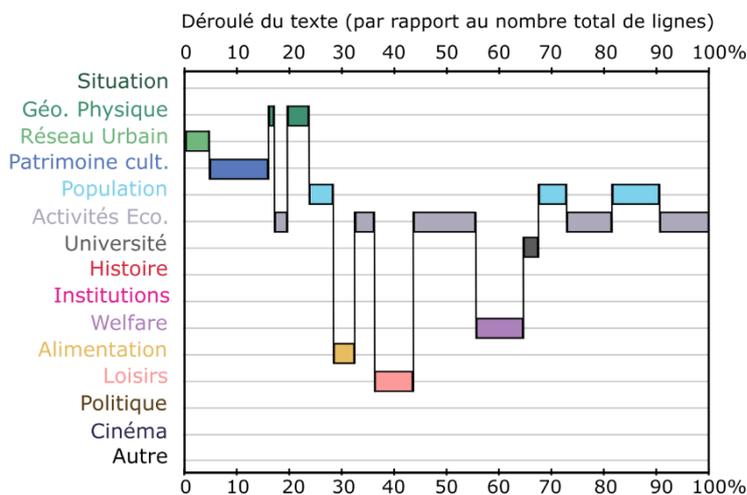
²⁵⁸ Vidéo déjà mentionnée dans le chapitre 3 puisqu'il s'agit d'une des vidéos les plus visionnées de la chaîne Youtube officielle de la Région : <https://www.youtube.com/watch?v=7hrCjI01cUU&t=> (consulté le 18.01.2019)

considérés permet la réalisation de graphiques appelés « diagrammes de parcours descriptif » (Chevalier et Mendibil, 1999) avec en ordonnée les thèmes mobilisés et en abscisse l'ensemble des lignes du texte, avec une progression de la première à la dernière ligne. Ces figures représentent l'ordre dans lequel sont abordées les différentes thématiques dans chacun des textes et l'importance qui leur est consacrée en nombre de lignes. La lecture s'effectue donc à la manière d'une portée musicale puisque le contenu du récit y est représenté dans l'ordre, du début à la fin du texte, en mettant en évidence les variations dans les thématiques évoquées. Ces graphiques illustrent à la fois la structure du récit et l'enchaînement (chrono)logique des thématiques dans le texte. La comparaison des graphiques réalisés soit pour le même territoire à des dates ou dans des sources différentes, soit à des occasions identiques mais pour des territoires différents permet de faire émerger des régularités ou des singularités significatives dans la manière de décrire la région (Figure 59).

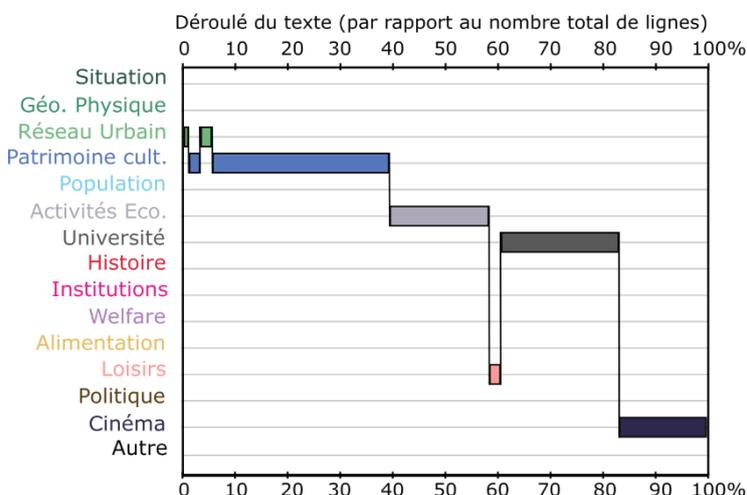
La description de la région Latium a été rédigée par Alex Voglino alors directeur du département « culture, spectacle et sport » de l'administration régionale et spécialiste de cinéma (ancien président de la *Lazio Film Commission*). Le texte est structuré en quatre blocs majeurs, qui sont d'ailleurs bien identifiés dans le texte par les sous-titre des paragraphes : le premier « Le Latium des merveilles » dresse la liste des principaux monuments historiques présents sur le territoire régional, le second « Latium terre d'innovation » développe une liste des activités industrielles et commerciales de la région²⁵⁹, le troisième bloc « L'atelier des sciences » évoque les différents laboratoires de recherche tandis que la dernière partie est entièrement consacrée à l'activité cinématographique (« Le Latium terre de cinéma »). Seulement deux petites incises viennent ponctuer ce récit très structuré, très normé et sans fantaisie, ce qui lui confère un caractère très didactique, à la manière d'une dissertation qui suivrait un plan thématique. Les habitants de la région n'y sont pas évoqués et l'ensemble paraît un peu hors-sol, à l'inverse du texte de la région Émilie-Romagne, rédigé par Edmondo Berselli, auteur, éditeur et journaliste modénais. Le parcours de la description est dans ce deuxième cas beaucoup plus fluide, aucun sous-titre ne vient structurer la narration qui se déroule avec une forte variété entre les thèmes, à la manière d'un portrait dressé par petites touches. Le récit se caractérise par des variations autour d'un duo de thématiques entrecroisées mettant en scène les relations entre la population régionale (ses caractères, dans un discours essentialisant) et la réussite économique de la région. La *Via Emilia* présentée comme le trait d'union de la région est personnifiée et la part consacrée à la description de la population locale, de ses qualités et de ses mœurs fait que le texte s'adresse

²⁵⁹ L'effort récurrent dans les années 2010 à associer la notion d'innovation à l'image de la région Latium est à relier à la volonté de lutter contre le préjugé qui voit Rome dominée par Milan dans ce domaine alors même qu'elle est souvent en tête dans les statistiques concernant les dépenses de Recherche et Développement. Ce point est évidemment très présent dans les documents de planification opérationnelle en lien avec les financements européens comme le P.O.R.

tant aux locaux (censés pouvoir se reconnaître dans le portrait qui est fait d'eux) qu'à une population extérieure. En comparaison avec le texte traitant du Latium, le profil du texte de Berselli pour l'Émilie-Romagne semble formellement moins contraint et plus incarné, ce qui témoigne, au-delà des qualités d'écriture de l'auteur, d'une certaine maturité de la mise en récit de la région.



Région Emilie-Romagne par Edmondo Berselli



Région Latium par Alex Voglino

Figure 59. Parcours descriptif thématique des régions Latium et Émilie-Romagne dans le catalogue de l'exposition *Regioni e Testimonianze d'Italia* (2011)

Cette exploration méthodologique reste cependant difficile à généraliser en raison de l'hétérogénéité du corpus documentaire récolté sur le terrain. Les deux textes comparés ici sont en effet les seuls qui répondent à des critères autorisant la comparaison : ils sont en effet

de longueur équivalente et ont été produit à la même occasion et dans une visée strictement identique, ce qui n'est pas le cas des autres matériaux du corpus.

Le caractère stéréotypé de cette image du territoire régional du Latium ressort également des quelques mots signés de la Présidente de la Région Latium de l'époque, Renata Polverini, dans la préface aux pages dédiées à la présentation de la région :

« Le Latium est aussi la région aux milles excellences, des marques historiques qui ont orienté la mode et les vêtements du monde entier, des productions artisanales qui trouvent leurs racines dans l'antiquité romaine, des produits œnogastronomiques d'une qualité rare, d'une industrie de haute technologie, d'un tourisme qui en fait une attraction mondiale. Un territoire qui a maintenu de fortes relations avec le passé, mais qui est capable de se renouveler et de s'ouvrir au futur ».

Ce qui frappe dans ces phrases c'est peut-être d'abord leur dimension passe-partout. En effet, mise à part la mention de l'antiquité romaine (dont le Latium n'a d'ailleurs pas le monopole, loin de là), les lignes rédigées par la dirigeante politique du Latium pourraient très bien s'appliquer à n'importe quelle autre région italienne (et peut-être au-delà). Cette mention indique toutefois un changement de stratégie, repéré dans d'autres matériaux au tournant des années 2010 quant au rapport entretenu par les représentants de la Région avec sa capitale (et les éléments qui s'y rapportent directement). Si les célébrations de 1961 avaient privilégié la mise en avant du patrimoine culturel préromain, notamment pour diminuer l'ombre portée de Rome elle-même, ce n'est plus cette stratégie qui domine en 2011. Rome est désormais intégrée au discours officiel comme un élément central, et ce même si la Province de Rome jouissait au sein de l'exposition de son propre stand.

1.3. Les Régions à l'Exposition Universelle de Milan 2015 : quel visage présenter au Monde ?

Le dernier grand événement qui a fait l'objet d'une analyse est l'Exposition Universelle de Milan 2015 (EXPO2015). Les expositions universelles²⁶⁰, dont la première a été organisée à Londres en 1851, se déroulent sur un rythme au moins quinquennal depuis 1995 et réunissent généralement plusieurs dizaines de millions de visiteurs. Le choix de faire de la métropole de Milan la ville-hôte est évidemment un élément symbolique majeur,

²⁶⁰ D'après le Bureau International des Expositions, elles ont « un but principal d'enseignement pour le public, faisant l'inventaire des moyens dont dispose l'homme pour satisfaire les besoins d'une civilisation et faisant ressortir dans une ou plusieurs branches de l'activité humaine les progrès réalisés ou les perspectives d'avenir ». Cf. *Convention de Paris* (1928), <https://www.bie-paris.org/site/fr/la-convention-de-paris-1928>

contemporain de la dynamique métropolitaine (cf. chapitre 6) mais ce dernier ne sera pas développé ici.

La manifestation de 2015 portait sur le thème « Nourrir la Planète, une énergie pour la vie », donc que les questions de sécurité alimentaire et d'agriculture durable y tenaient une place centrale, mais cela n'excluait pas des discours à portée plus généraliste. En effet, une Exposition Universelle est d'abord un immense espace de communication et donc de symboles, où la densité des supports proposés au regard des visiteurs nécessite de la part des entités en représentation un effort considérable de synthèse et d'originalité, sous peine de passer inaperçues ou d'être rapidement oubliées.

1.3.1. Considérations générales sur la participation des régions à l'Expo2015

L'Exposition Universelle est d'abord célèbre pour l'originalité de ses pavillons nationaux (au nombre de 53 en 2015), mais elle constitue également et peut-être d'abord une vitrine pour le pays organisateur, et à l'image des trois événements précédents, les Régions qui composent l'Italie ont également été mises à l'honneur. Ce parc gigantesque (110 hectares) et structuré autour de deux axes principaux : la *cardo* (nord-sud) et le *decumano* (Est-ouest) pour figurer l'organisation des cités romaines antiques (Figure 60). Le « pavillon italien » y occupe une place de choix puisqu'il est constitué de la quasi-totalité des espaces qui bordent le *cardo*. Dans la partie sud de cet axe sont placés les pavillons représentant les filières du *Made in Italy* (et le pavillon de la région Lombardie), alors que la partie Nord, qui mène à la monumentale sculpture de « l'arbre de la vie » héberge les pavillons des « Territoires et Régions d'Italie » ainsi que le Palais de l'Italie, édifice de représentation de l'État italien.

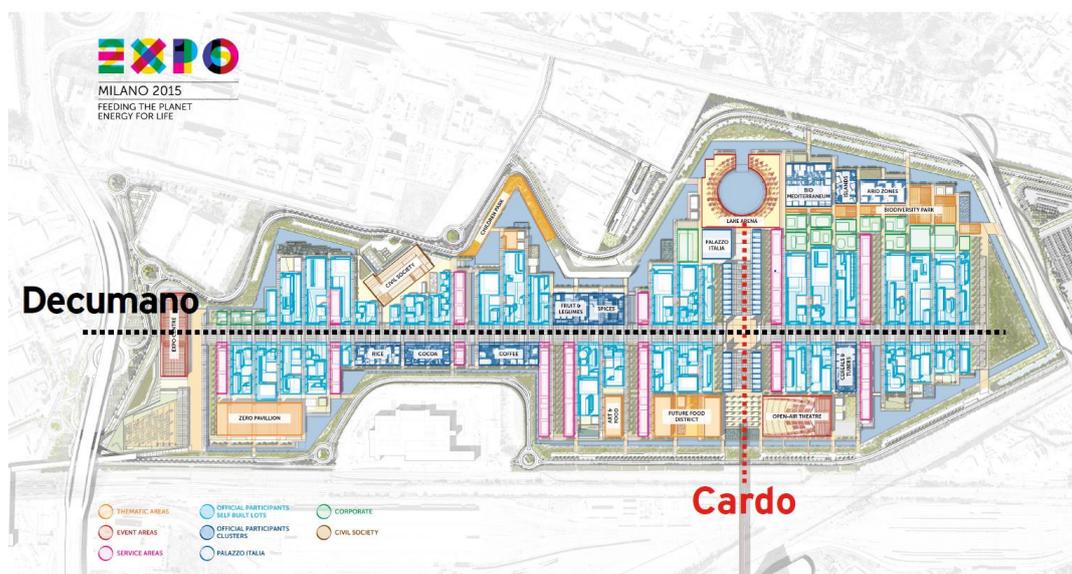


Figure 60. La structure de la répartition des pavillons de l'Exposition Universelle de Milan 2015

A l'intérieur du Palais de l'Italie, dont le mot d'ordre était « Orgueil italien » (on est quelques années à peine après la crise des dettes souveraines), était organisée une exposition régionale dont les thèmes étaient imposés : la « Puissance de la beauté », la « Puissance du Savoir-faire » et la « Puissance de la limite » qui incite à se dépasser. L'idée directrice est la même que lors des expositions précédentes : montrer combien la diversité des territoires régionaux constitue une ressource pour l'unité nationale, alors même que le chapitre 2 a montré à quel point cette dernière fait débat dans les décennies précédentes. Au fil des salles sont présentées un grand nombre d'images : des paysages, des monuments et des oeuvres d'art mais la toponymie est absente (impossible pour les non-initiés de les rattacher à un lieu précis). Il s'agit donc de la mise en scène d'une vision d'ensemble du patrimoine et du territoire national sans mettre véritablement en valeur les particularismes. Au sein de cette courte exposition, les différentes régions ne sont finalement représentées que par :

- Un personnage, le plus souvent un entrepreneur en lien avec l'agriculture et l'alimentation, censé représenter l'engagement des Italiens dans l'enjeu de « nourrir le monde ».
- Une plante supposée caractéristique de la région, insérée dans un bac à la forme du territoire régional, l'ensemble reproduisant une carte de l'Italie
- Une vitrine présentant un exemple d'innovation ou un engagement en lien avec l'agriculture

Le caractère très contraint de la participation des régions à cette exposition n'en fait pas un espace particulièrement opportun pour la mise en scène du récit régional. Au-delà de l'espace confiné de l'exposition hébergée dans le Palais de l'Italie, les Régions italiennes avaient plusieurs opportunités de produire un discours plus autonome²⁶¹ : d'abord en louant des espaces d'expositions afin de posséder leur propre pavillon en bordure du *cardo*, mais également par l'opération « protagoniste de la semaine » qui leur permettait d'occuper quelques jours à tour de rôle un espace de 200m² dédié aux expositions temporaires. L'Exposition a été décrite par plusieurs des acteurs rencontrés comme le summum de ce qui se fera en matière de communication dans la décennie à venir, notamment en raison notamment des sommes considérables engagées. La participation du Latium a ainsi coûté au moins 6,9 millions d'euro, dont 4,5 millions financés par l'institution régionale, 1,5 millions par les chambres de commerce et 900 000 euro par la Commune de Rome mais ces frais sont sans doute sous-évalués puisqu'annoncés en début de manifestation. Le rapport de clôture publié par la Région Émilie-Romagne porte les dépenses totales de la Région dans le cadre de la participation à l'Exposition Universelle à près de huit millions d'euro (Regione Emilia-

²⁶¹ Les modalités de représentation de l'Emilie-Romagne et du Latium à l'occasion de l'Exposition Universelle ont fait l'objet d'une enquête de terrain les 18 mai et 20 septembre 2015 afin de comparer l'image produite à cette occasion spécifique avec celles qui avaient été données de ces territoires au cours des Grands Evénements précédents.

Romagna, 2015)²⁶². La location des espaces destinés à accueillir les pavillons régionaux sur la partie nord du *cardo* contribue largement à ces sommes puisque 1,6 millions d'euro ont été déboursés par la Région Latium pour la location de son stand sur la totalité de la durée de l'exposition universelle (six mois) et 850 000 euros par l'Émilie-Romagne pour ses trois mois de présence. Parmi les Régions administratives italiennes, seules trois ont bénéficié d'une présence sur la totalité des six mois que durait l'événement : la Région Latium, la Région Lombardie, en tant que Région hôte fortement impliquée dans l'organisation de l'Expo, et la région Sicile, qui avait le statut de partenaire officiel de l'Exposition Universelle et jouissait d'une emprise spatiale sans commune mesure avec les autres pavillons régionaux. Les autres régions ayant souhaité être représentées alternaient leur présence. Ainsi, lors de mon premier passage au mois de mai, l'Émilie-Romagne était absente et c'est le stand de la Région Calabre qui se trouvait à son emplacement.

1.3.2. Le Latium : trouver une nouvelle identité à tout prix ?

La participation à l'Exposition Universelle de la Région Latium a donné lieu à un important travail de recherche préliminaire, qui témoigne d'un nouveau regard porté par l'administration régionale et en particulier le Président Zingaretti sur le rôle de la narration territoriale. Dès le début de l'année 2014, le CENSIS, est missionné pour réaliser une enquête destinée à mettre en évidence l'identité du Latium. Le choix de cet organisme, qui n'a pas nécessité d'appel d'offre, n'est pas anodin puisqu'il découle, de l'aveu de son président-fondateur Giuseppe De Rita (entretien du 23.02.2016) à la fois de sa propre expérience personnelle dans l'organisation de l'exposition régionale *Italia 1961* et du rôle joué par l'institut de recherche dans la préparation à la fois des célébrations du Cent-cinquantième de l'Unité italienne et de l'exposition régionale interne au Palais de l'Italie à l'Expo2015. L'enjeu semble clairement de renverser les représentations de la région comme « vide », largement relayées par les opérations de communication précédentes.

Les rédacteurs du rapport considèrent qu'il existe un sentiment d'appartenance au Latium et que celui est généré par les réseaux de relations interprovinciales (déménagements d'une province à l'autre qui entraîne l'existence de liens familiaux inter-provinciaux). L'existence du sentiment d'appartenance est également associé dans cette publication au degré de satisfaction des enquêtés vis-à-vis de la qualité de vie de leur lieu de résidence. A la question « Existe-t-il une identité du Latium ? », 56,6% des interrogés répondent par l'affirmative, pourtant seulement 18% pense qu'elle est plus forte que les identités locales avec qui elle coexiste. Au-delà des résultats chiffrés de cette enquête, disponibles en annexe, c'est la formulation en termes d'identité qui est ici particulièrement intéressante : « L'identité du Latium existe. C'est une identité ténue qui intègre les identités locales » (**Erreur ! Source du**

²⁶²<http://expo2015.regione.emilia-romagna.it/it/opportunita/brevi/firmato-il-contratto-per-la-partecipazione-della-regione-a-expo-2015> (consulté le 09.07.2019)

renvoi introuvable.) L'existence et la reconnaissance d'une identité à la région est présentée comme un préalable nécessaire à toute (re)construction d'une image. Comme l'a montré le chapitre 1, la question de la narration territoriale est bien déclinée selon deux vocables différents : en termes d'identité lorsque c'est la population régionale qui est concernée, en termes d'image lorsqu'il s'agit de se faire connaître à l'extérieur (et a fortiori à l'étranger). Ainsi, la conclusion posée par les enquêteurs aborde la question de l'ancrage des citoyens :

« La véritable nouveauté de cette phase historique c'est le dépassement désormais acquis du Latium comme pure entité administrative superposée à des réalités territoriales locales inconciliables et étrangères²⁶³ » (CENSIS, 2015, p. 4)

Ce passage du rapport confirme l'idée selon laquelle le Latium est resté longtemps dans les mentalités un simple compartiment administratif mais également le fait que ceci est considéré comme un problème par les dirigeants politiques. Rendu public à quelques semaines du début de l'Exposition Universelle de Milan, il a été l'objet d'une intense utilisation politique, avec de nombreuses mentions dans la presse locale, sur les réseaux sociaux institutionnels et même à l'occasion d'une présentation officielle²⁶⁴ faisant intervenir le Président de la Région, le directeur du Censis et le président de la chambre de commerce de Rome :

« Pendant de nombreux siècles le Latium a été un vide, parce que tout le monde s'approchait de Rome et sautait la dernière étape du Latium. Aujourd'hui, au contraire, le Latium est plein d'initiatives, d'entreprises, de réalités culturelles, de vie sociale, donc le Latium est passé du vide au plein. La seconde nouveauté c'est que le Latium est doté d'une identité relationnelle, pas une identité due aux monuments ou à l'histoire mais à la richesse des relations qui ont lieu en son sein » (De Rita, retranscription de l'allocution prononcée lors de la présentation officielle du rapport "IL LAZIO ALL'EXPO2015. Una lettura unitaria dell'identità e dello sviluppo dei territori regionali », le 23.04.2015)

Comme l'annoncent ces quelques extraits du rapport publié par le CENSIS et de sa mise en valeur par les responsables politiques du Latium, l'enjeu de la participation à l'Expo de Milan est donc une modification profonde de l'image de la région, dans un sens plus polycentrique (Figure 61) :

« L'image la plus efficace de l'unité de la région est celle d'un squelette très solide mais également très flexible qui fait office de charpente à un milieu parcouru de flux de

²⁶³ « La novità vera di questa fase storica è l'avvenuto superamento del Lazio come pura entità amministrativa sovrapposta a realtà territoriali inconciliabili ed estranee »

²⁶⁴ Les interviews consécutives à cette présentation officielle sont disponibles en ligne en format vidéo : https://www.youtube.com/watch?v=tgAZRQE21us&index=3&list=PLSy6kgOCP5lhTYbNR8CkK_eELdizxu3su (consulté le 03.03.2017)

personnes, de produits, de savoirs, qui en traversant les différents territoires locaux en permettent la reconnaissance réciproque »²⁶⁵ (CENSIS, 2015, p. 2)



Figure 61. Un panneau placé à l'accueil du stand de la Région Latium à Expo 2015 : Rome au centre mais pas LE centre.

Le Pari de Zingaretti : proposer du Latium une image polycentrique ?

Tranchant avec cette vision « d'effervescence » réticulaire et malgré sa présence sur toute la durée de l'événement (6 mois), le stand de la Région Latium ne bénéficiait pas d'une exposition optimale. La raison en était la localisation de l'espace qui lui était alloué, directement à la sortie du Palais de l'Italie, dans les escaliers, derrière une porte à doubles battants qui, même ouverte, offre une faible visibilité, ce qui n'a pas manqué de susciter des critiques au sein du Conseil Régional (fortement relayées par la presse régionale). La plupart du personnel employé pour présenter les stands régionaux sont des contractuels embauchés quelques jours avant le début de l'événement par l'intermédiaire de bureau d'intérim. C'est le cas du stand de la région Toscane qui le jour de ma visite était animé par trois jeunes femmes milanaises et un homme turinois. C'est également le cas du stand de la Région Latium dont le personnel d'accueil était constitué de trois jeunes gens extérieurs au Latium et recrutés par le biais d'une agence de mannequinat milanaise, encadrés par un dirigeant de l'Agence Lazio

²⁶⁵ « L'immagine più efficace dell'unitarietà della regione è quella di uno scheletro molto robusto e al contempo altamente flessibile che fa da intelaiatura ad un contesto attraversato da flussi di persone, di prodotti, di saperi, che attraversando i territori ne consentono il reciproco riconoscimento. »

Innova. En dehors des événements organisés avec les délégations étrangères, une seule personne était sur place réellement en mesure de donner des renseignements sur la Région.

Le communiqué de presse évoque à ce sujet « une toute nouvelle façon de faire découvrir le Latium et ses merveilles les plus cachés : l'objectif est de valoriser de manière innovante l'identité, les beautés et la culture du Latium²⁶⁶ ». L'idée est donc de concentrer le discours sur la découverte touristique du territoire régional, un tourisme essentiellement culturel dans le cadre duquel les œuvres et les monuments sont autant d'éléments permettant de renforcer l'attractivité du territoire mais qui ne nécessitent pas le développement du discours informé et incarné.

Dès l'entrée du stand, des panneaux viennent illustrer cette nouvelle vision d'un territoire régional moins « romanocentré » où prédomine l'idée d'un réseau urbain (Figure 61). La ville de Rome est mentionnée au centre du réseau, place qu'elle occupe physiquement, mais la sémiologie ne donne aucune impression de hiérarchie. Le stand en lui-même se compose d'une grande pièce dont le mur principal (celui auquel ont fait face en entrant) est couvert de plusieurs écrans diffusant des vues de monuments, villes ou paysages naturels du territoire régional. La plupart du temps le nom de la commune en question figure au centre de l'image constituée par l'ensemble d'écran (Figure 63), mais aucune autre information n'est proposée quant à l'objet de la photographie. D'après le technicien en charge du montage et de la diffusion de ces images, les photos en question ont été fournies par l'agence Lazio Innova et sont issues pour la plupart du concours photographique Bel Lazio ainsi que des fascicules *Eterna Scoperta*²⁶⁷. Ces images ont selon lui pour but de donner aux visiteurs « un avant-goût du territoire, des produits alimentaires et de l'économie du Latium » dans l'optique de leur donner l'envie de se rendre sur place. Cependant, les images qui se succèdent mettent toutes en scène des éléments du patrimoine culturel (œuvres d'art, monuments, vues de ville et de villages, jardins) et naturel (paysages) mais ne traitent en aucun cas de l'économie, des secteurs industriels ou de la recherche et du cinéma, comme cela pouvait être le cas dans l'exposition de 2011.

Dans la même optique, un support vertical met à disposition des visiteurs un ensemble de dépliants permettant de mieux connaître la région et ses caractéristiques. Ces dépliants (Figure 62 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) et les cartes correspondantes sont également consultables de manière interactive sur un écran tactile disposé dans un angle de

²⁶⁶ « Un modo tutto nuovo per far scoprire il Lazio e le sue meraviglie più nascoste: l'obiettivo è valorizzare in modo innovativo l'identità, le bellezze e la cultura del Lazio » https://www.regione.lazio.it/rl_main/?vw=newsDettaglio&id=2876 (consulté le 10.07.2019)

²⁶⁷ Série de fascicules en quatre volumes éditée par l'institution régionale (le gouvernement régional, Lazio Innova et l'APT du Latium) dans le cadre de la valorisation de la nouvelle marque territoriale Lazio Eterna Scoperta. Cette campagne de communication a été réalisée dans le cadre de la participation à l'Exposition Universelle et diffusée dans la presse nationale durant les semaines précédant le début de l'événement

la salle Quatre brochures thématiques ont été créées et imprimées pour l'occasion avec une traduction anglais/italien :



- « Lazio : la carte des produits d'excellence », qui rend compte de la grande variété des productions « traditionnelles » de l'industrie agroalimentaire régionale.

- « Lazio : itinéraires et parcours, toutes les routes mènent à Rome », qui amorce le virage entrepris par les acteurs en charge du patrimoine culturel régional vers la promotion des itinéraires culturels, sur laquelle je reviendrai dans la partie suivante

- « Rome : quand l'histoire devient futur »

- « Lazio : où l'innovation est tradition », qui est le seul support qui s'éloigne un tant soit peu de la logique de promotion générale, fondée sur la diversité et la multiplicité des éléments du patrimoine culturel régional.

Figure 62. Les couvertures des brochures imprimées à l'occasion de l'Exposition Universelle de Milan 2015 et distribués aux visiteurs du stand du Latium

Insérées dans un environnement fortement marqué par la communication numérique et les innovations techniques, ces brochures papier semblent avoir été boudées par les visiteurs²⁶⁸. A l'inverse, la zone qui semblait la plus attractive au sein du stand était celle située à gauche de l'entrée et dans laquelle étaient proposés les instruments censés incarner la dimension innovante, voire futuriste, de la région. Il s'agissait notamment de trois masques « Oculus rift » qui permettaient de visiter certains sites²⁶⁹ du patrimoine régional « en immersion » avec une vision à 360°. Comme cela n'a pas manqué d'être relevé par les conseillers régionaux d'opposition, ces choix techniques se sont révélés eux aussi assez discutables puisque lors de mon second séjour de terrain à l'Expo, trois mois plus tard, les trois casques de réalité virtuelle permettant la visite numérique des grands monuments du territoire régional étaient hors-service et remplacés par de simples fiches papier de format A4 punaisées au mur.

²⁶⁸ Seulement une dizaine de personnes se sont emparées de ces dépliants durant les deux demi-journées d'observation participante que j'ai effectuées au sein du stand de la Région Latium.

²⁶⁹ Les trois lieux virtuellement « visitables » lors de ma première visite en mai 2015 étaient le palais Farnèse de Caprarola (province de Viterbe), le Forum de Rome et l'Abbaye Santa-Maria di Farfa (province de Rieti).



Figure 63. Le mur d'écrans présentant les lieux du territoire régional

Par ailleurs, et malgré les objectifs affichés, le temps d'affichage accordé sur la mosaïque d'écrans à des monuments ou des paysages romains (et portant la mention « Rome » affichée en toutes lettres) était toujours beaucoup plus important que celui des autres parties du territoire mises en valeur. La capitale et ses monuments phares sont intercalés à six reprises dans la boucle des trente lieux représentés. Au sein du stand, un autre écran tactile (près de la zone « technologique ») était réservé à la consultation du portail de promotion touristique de la ville de Rome. Il s'agit là à la fois de l'un des effets de la participation conjointe de la Capitale et de sa Région mais également d'un témoignage de la difficulté des acteurs en charge de la narration territoriale du Latium de faire exister la région en dehors de la figure de Rome. En effet, un des aspects exceptionnels de cette opération de promotion peut se lire à travers la collaboration étroite entretenue à cette occasion par les différents acteurs locaux. Plusieurs entretiens avec les acteurs locaux à Rome²⁷⁰ ont montré qu'il n'existe habituellement pas de stratégie de promotion du territoire partagée entre commune et Région. Pourtant, à l'image de ce qui s'était produit lors des festivités du Cent-cinquantième de l'Unification, c'est sous la même bannière que se sont présentées Rome et le Latium à l'Exposition Universelle. Les relations entre les différentes institutions sont régies par un Protocole d'entente signé le 2 juillet 2014 entre les représentants de la Région Latium, de Rome Capitale et de l'union des chambres de commerce du Latium.

Malgré la volonté de modifier en profondeur l'image de la région dans le sens d'un plus grand polycentrisme, l'impression générale qui ressort de cette mise en scène est celle d'un manque de clarté dans la narration proposée. D'un côté l'image de la région est celle d'une collection

²⁷⁰ Notamment celui avec Francesca Gheri, dirigeante de l'agence de promotion touristique de Rome Capitale, ou celui avec Paolo Guarino, porte-parole de l'ancien maire de Rome Ignazio Marino

de lieux riches en patrimoine culturel et gastronomique, mais les dizaines de noms de lieu, de figurés ponctuels sur les cartes affichées dans les dépliants et sur les écrans ne proposent aucune homogénéité, aucun lien ou aucune thématique particulière qui puisse accompagner cette nouvelle image. De l'autre, et dans une logique complètement discordante, la réalisation d'un stand partagé avec la capitale renvoie une vision plus traditionnelle et centrée sur Rome. Pourtant, quelques jours après la clôture de l'Exposition, cet événement a été qualifié par le Président de la Région de « la plus grande opération de promotion territoriale qui ait jamais été faite dans la région » (Figure 64).



Figure 64. La participation de la Région Latium à l'EXPO 2015, un sujet d'autocélébration : « la plus grande opération de promotion territoriale qui ait jamais été faite dans la région ». Source : <http://expo.lazioinnova.it/?section=milano>

1.3.3. L'Émilie-Romagne, un discours bien rodé malgré une exposition plus faible

La participation de la Région Émilie-Romagne à l'Exposition Universelle s'est déroulée selon des modalités assez différentes. Devant le coût exorbitant de la location d'un stand pour toute la durée de l'événement, les dirigeants politiques ont préféré partager leur emplacement, en bordure du *cardo*, avec la Région Calabre. La *piazzetta*²⁷¹ de la Région Émilie-Romagne n'était donc visitable qu'entre août et octobre 2015. Comme dans le cas du Latium, le concept et la réalisation technique du stand ont fait l'objet d'un concours, sur le mode d'un appel à projet auprès des agences de communication et de design, financé par l'institution régionale. Selon les documents de littérature grise utilisés dans les réunions préparatoires, l'objectif affiché par les responsables de la participation de l'Émilie-Romagne (Regione Emilia-Romagna,

²⁷¹ Littéralement « petite place ». Les stands des « Régions et Territoires » d'Italie, hormis ceux de la Lombardie, de la Sicile et du Latium étaient construits sur le même modèle : des espaces à demi-ouverts sur le *cardo* d'environ 80m² et censés symboliser un des référents identitaire de l'Italie unifié, la place centrale de ses villes (ici sans les monuments historiques) comme lieu de rencontre et d'interaction sociale.

2015) était de mettre en relief la pluralité et la richesse de la région à travers trois concepts principaux : « produits et qualité », « technologie et recherche » et « culture et tourisme », thèmes largement similaires à ceux choisis par la région Latium (et la plupart des autres territoires régionaux représentés). Le discours officiel du Président de Région Stefano Bonaccini, là aussi en écho à celui du président du Latium voulait faire de cette participation une occasion pour la région non seulement d'attirer plus de touristes mais surtout de rayonner à l'international et de renforcer l'image de région-modèle, dotée de « compétences » spécifiques. Pour lui, cet événement représentait :

“Une occasion unique qui devra permettre de présenter à un public qui n'a jamais été aussi large nos compétences principales : le savoir faire et le faire ensemble, la capacité d'innover constamment, l'ouverture au monde entier, tant pour les opportunités qu'il offre que pour contribuer à la résolution des problèmes²⁷²” (Bonaccini, 2015)



Figure 65. La participation de l'Émilie-Romagne à l'Exposition Universelle de Milan 2015. A gauche, la "piazzetta", à droite le stand de "protagoniste de la semaine". Cliché : D.Bernadou, le 20.09.2015.

L'ancrage dans le présent et la dimension industrielle (automobile) de l'image de la région étaient d'emblée rappelées par la présence du véhicule de course de marque Ferrari stationné devant le stand émilien-romagnol.

La visée encyclopédique de la *piazzetta Emilia-Romagna*

²⁷² “Un'occasione unica che ci dovrà permettere di presentare ad un pubblico mai così vasto le nostre principali capacità: il saper fare e il fare insieme, il saper costantemente innovare, l'apertura al mondo intero sia per le opportunità offerte, sia per contribuire alla soluzione dei problemi” source : <http://expo2015.regione.emilia-romagna.it/it/notizie/emilia-romagna-una-regione-di-eccellenze> (consulté le 11.07.2019)

Le projet lauréat, proposé par l'agence Kaïti, proposait de transformer les visiteurs en « explorateurs numériques » en leur proposant de développer ou d'acquérir des connaissances au sujet du territoire régional par le biais d'un écran géant appelé « Touch Wall ». Composé d'un ensemble d'écrans tactiles disposés de manière jointive (contrairement à la mosaïque d'écran de la Région Latium), le Touch Wall constituait une invitation à visiter virtuellement le territoire régional au travers de 223 éléments cliquables disposés sur le fond de carte à l'endroit correspondant. Lors de notre entretien, le concepteur du projet, Davide Kaïti, a illustré tous les éléments symboliques contenu dans cette forme originale de mise en récit, dont le premier résidait justement dans la valeur de « diffusion de la connaissance », qui figurait déjà parmi les quatre toiles accrochées dans le pavillon de l'exposition de 1911. La justification avancée par le responsable était le besoin de « privilégier les technologies numériques et la participation active des visiteurs, qui ont peu de temps à disposition et veulent être éblouis, relativement à une offre générale déjà très riche²⁷³ » (Davide Caiti, entretien du 20.09.2015). Il m'a expliqué que devant l'impossibilité de trouver un symbole qui puisse représenter la région dans son ensemble, il a décidé de faire représenter le territoire par : « une carte géographique un peu caricaturée, avec un design qui rappelle les jeux disponibles sur les réseaux sociaux, comme Farmville ». Directement en lien avec la problématique de l'image de la région, il a également évoqué le manque de notoriété internationale de la région, problème qu'il a résolu en faisant apparaître Milan et Venise dans l'emprise de sa carte, pour que tous les visiteurs puissent situer l'Émilie-Romagne dans l'espace.



Figure 66. Touch Wall accessible aux visiteurs au fond de la "piazzetta" de l'Émilie-Romagne durant les trois derniers mois de l'Exposition Universelle. Cliché D. Bernadou, 20.09.2015.

Le détail de la représentation de la ville de Bologne présenté en Figure 67 met en évidence le fait que les éléments cliquables (identifiés par une étiquette de couleur) concernaient à la fois

²⁷³ « Privilegiare **tecnologie digitali e la partecipazione attiva** di visitatori con poco tempo a disposizione e con desiderio di essere stupiti rispetto a un'offerta generale molto ricca »

des monuments ou œuvre d'arts (ex : Basilique San Petronio), des lieux importants du centre-ville (ex : le théâtre de l'Arena del Sole), des personnages célèbres comme le chanteur Lucio Dalla) mais parfois également des productions industrielles ou agricoles locales. Bien que les notices puissent être affichées en anglais, le texte présent sur le fond de carte était rédigé en italien, ce qui nuance la dimension « universelle » de la cible visée par la narration. Dans les faits la part des visiteurs étrangers comptait en effet pour 29% (environ 6,5 millions sur les 22,2 millions d'entrée déclarées par Expo S.p.A). Ainsi, les visiteurs italiens sont bien les premiers récepteurs de cette mise en scène des États du monde et régions italiennes.



Figure 67. Détail du Touch Wall centré sur la ville de Bologne.

L'espace laissé libre entre l'écran et le *cardo* était utilisé par les acteurs locaux issus du milieu économique ou associatif (qui se succédaient de manière quotidienne) pour permettre de donner une dimension plus incarnée aux connaissances encyclopédiques fournies par les notices du Touch Wall.

La narration éphémère d'une région « protagoniste de la semaine »

Le second support majeur de narration territoriale, situé immédiatement à droite de la *piazzetta* (Figure 65), était donc l'exposition éphémère qui s'est tenu durant la semaine où l'Émilie-Romagne avait été désignée « protagoniste » du pavillon Italie (entre le 18 et le 24 septembre). C'est dans cet espace que les notions de futur et d'innovation que les dirigeants régionaux avaient choisis pour incarner l'image de la région étaient le plus clairement mises en évidence²⁷⁴. A l'intérieur de ce pavillon temporaire, chaque mur déclinait le thème du futur selon les questions « où ? », « quand ? », « comment ? », « pourquoi ? » en apportant à chaque

²⁷⁴ Sur le fronton du bâtiment figurait un panneau géant portant la mention « Emilia-Romagna, vive le futur ! »

fois des réponses issues d'éléments ou de pratiques passées et présente du territoire régional (Figure 68). Cet espace de près de 220 m² et son aménagement intérieur étaient ce qui se rapprochait le plus sur le plan formel des stands analysés lors des expositions antérieures de 1911, 1961 et 2011.



Figure 68. La mise en image du territoire régional dans le pavillon éphémère de l'Émilie-Romagne à l'Exposition Universelle de Milan 2015. Cliché : D. Bernadou, 20.09.2015.

L'étude du contenu et de la localisation des images sélectionnées constitue un autre moyen de mettre en évidence les référents identitaires mobilisés dans la fabrique du récit territorial. De même, le fait que le récit privilégie certains lieux – au détriment d'autres – est le résultat d'un processus de sélection qui instaure de fait une hiérarchisation des territoires locaux. Ainsi, la caractérisation et la catégorisation des sujets de ces photographies montrent que, malgré le titre de l'installation « Là où le futur est un endroit pour tout le monde », les représentations de monuments historiques sont largement majoritaires (douze photographies sur dix-neuf) et que c'est particulièrement la période médiévale qui est mise à l'honneur (sept des douze monuments en sont issus). La majorité des photographies exposées illustrent des lieux situés le long de l'axe central de la région (la Via Emilia). Le littoral adriatique et la chaîne des Apennins sont privilégiés pour les vues paysagères, tandis que le nord de la région (la plaine du Pô) apparaît complètement invisibilisé. En face de ces images, qui font écho à la stratégie adoptée dans le cas de la région Latium à travers les lieux défilant sur la mosaïque d'écrans, était installée une galerie de personnages illustres (Figure 69), pour la plupart des artistes mais également une femme politique historique (Mathilde de Canosse), un sportif (le motard Marco Simoncelli) et un industriel (Enzo Ferrari).



Figure 69. L'Émilie-Romagne incarnée par ses héroïnes

Les éléments présentés dans la mise en scène de la région Émilie-Romagne apparaissent en fin de compte assez peu contraints par la thématique alimentaire inhérente à l'événement dans son ensemble. Au-delà des acteurs économiques de l'industrie agroalimentaire, souvent représentés sur le devant de la « piazzetta », c'est surtout au sein du territoire de l'Émilie-Romagne que l'alimentation a été érigée en thème central de toutes les initiatives de promotion territoriale.

La faible visibilité acquise au sein de l'exposition par la région dans son ensemble (les réalités plus locales comme les villes étaient présentes de manière plus diffuse dans les pavillons dédiés aux différents produits alimentaires) a été compensée par la tenue de manifestations en dehors de Milan, au sein du territoire régional. Ainsi, initiative parmi d'autres, des parcours ont été mis en place sur le thème de l'alimentation²⁷⁵, pendant la durée de l'Exposition Universelle, invitant à traverser la région selon le mode de transport de son choix : par le Pô (en bateau), *la via Emilia* (à vélo) et la « voie des Apennins » (à pied). L'initiative était promue par l'association Chef-to-chef, qui réunit les chefs étoilés d'Émilie-Romagne, les principales coopératives de produits agroalimentaires et des producteurs agricoles régionaux. Tous les documents publiés en 2015 ou presque font mentionnent la région comme « la région d'Italie qui compte le plus de produits labélisés appellation d'origine contrôlée²⁷⁶ », ce que confirme le site du ministère italien de l'agriculture²⁷⁷. L'objectif affiché par Massimo Spiegari, le

²⁷⁵ L'une des étapes de ces parcours a été l'occasion de battre le record du monde de la plus longue sfoglia (feuille de pâte fraîche), ce qui a largement été relayé sur les réseaux sociaux de l'institution régionale et de son agence de promotion touristique (cf. Chapitre 3)

²⁷⁶ <http://expo2015.regione.emilia-romagna.it/it/video/archivio/bonaccini-emilia-romagna-a-expo-lunione-fa-la-forza>

²⁷⁷ <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/2090> (consulté le 17.06.2019)

président de l'Association Chef-to-Chef pour justifier ces initiatives sur le territoire local était, là aussi, de

« Valoriser les produits du terroir, en faisant de la place au vecteur identitaire principal de notre région. Nous porterons à Expo notre inégalable tradition gastronomique, représentée par les pâtes fraîches, symbole de notre histoire culinaire, qui est aussi faite de talent manuel inné²⁷⁸ »



Figure 70. Les routes de la gastronomie de l'Émilie-Romagne vers l'Expo2015. Source : <http://expo2015.regione.emilia-romagna.it>

Au-delà de l'accent mis sur l'agriculture, qui n'est pas imputable qu'au contexte de l'Expo (mais renvoie aussi à l'engouement actuel pour le slow food etc.), ce type d'initiative est à replacer dans le cadre de la nouvelle stratégie des acteurs régionaux, décrite au chapitre précédent, de recentrer la narration de l'Émilie-Romagne sur sa caractéristique de « région-route ».

L'analyse des modalités de diffusion du récit territorial de l'Émilie-Romagne et du Latium lors du grand événement que constitue l'Exposition Universelle de Milan 2015 montre une tendance commune à l'utilisation de la dialectique passé/futur ou tradition/innovation. Dans

²⁷⁸ « è valorizzare i prodotti del territorio, dando spazio a quello che è più identificativo della nostra regione. Porteremo ad Expo la nostra ineguagliabile tradizione gastronomica rappresentata dalle sfogline, simbolo della nostra storia culinaria fatta anche di innata manualità. ». source : <http://agricoltura.regione.emilia-romagna.it/notizie/2015/giugno/12019emilia-romagna-in-viaggio-verso-expo-2015> (consulté le 08.07.2017)

les deux cas, le contenu du récit fait appel au patrimoine culturel, qui peut être presque exclusivement monumental pour le Latium (à l'image de ce qui se faisait lors des grands événements précédents) ou axé sur des référents historiques plus larges, comme les grands hommes du passé pour l'Émilie-Romagne. Le tout témoignant d'une certaine banalité du contenu, assez similaire d'une région à l'autre.

1.4. L'évolution de l'image diffusée lors des Grands Événements, une conséquence du basculement de l'identité des acteurs impliqués.

Le chapitre précédent a mis en évidence la coexistence de plusieurs types d'acteurs responsables de la production du récit territorial officiel en situation ordinaire de communication. Les événements observés dans cette partie constituent au contraire des moments exceptionnels de production du récit, qui peuvent voir l'intervention d'acteurs extérieurs au territoire régional ou rendre nécessaire une coordination et une coopération particulièrement intense d'acteurs habituellement autonomes. Les paragraphes suivants visent à déterminer comment se structure le jeu d'acteur responsable de la fabrique de l'image à ces occasions si particulières et si la naissance des institutions régionales constitue ou non une rupture majeure.

En ce qui concerne l'exposition régionale de 1911, le Comité Exécutif en charge de l'ensemble des festivités n'avait pas directement pris part aux choix artistiques et culturels des différents pavillons régionaux. Cette responsabilité avait en effet été déléguée à des comités « régionaux » autonomes, eux-mêmes constitués de sous-comités locaux dont l'extension correspondait à celle des provinces. La composition de ces groupes n'est pas entièrement connue mais on sait qu'ils « regroupaient à la fois des membres de l'élite politique locale et les principales personnalités des institutions culturelles : directeurs de musée, surintendants, présidents des *Deputazioni di Storia Patria*²⁷⁹, etc. » (Renard, 2013, p. 344). La dimension composite, voire hétéroclite, des monuments éphémères que constituaient les pavillons construits à cette occasion est en partie la conséquence de cette influence d'acteurs locaux qui n'étaient pas encore « régionalisés ».

Cinquante ans plus tard, la préparation de l'exposition régionale à l'occasion des festivités du centenaire avait également nécessité la mise en place par les organisateurs (directement subordonnés à la Présidence de la République) d'un nouveau Comité Exécutif que les archives désignent par l'appellation « Comité Spécial d'Etude ». Instauré dès 1959, c'est ce comité qui

²⁷⁹ Les *Deputazioni di storia patria* correspondent à des instituts locaux, financés par l'État à partir de l'annexion des territoires concernés au royaume d'Italie. Leur devoir est de promouvoir et de diffuser les études historiques relatives aux territoires des États préunitaires. Elles sont en quelques sortes la manifestation du contrôle de l'État central sur les sociétés d'histoire locales. (source : Wikipedia, https://it.wikipedia.org/wiki/Deputazioni_di_storia_patria, consulté le 19.07.2019)

avait pour mission d'identifier les thèmes à développer pour chacune des régions représentées par un pavillon. C'est ce que suggérait de manière prudente le directeur artistique de l'exposition dans le guide officiel de l'événement :

« Partant du principe que l'union favorise et exalte la variété, nous avons cru pouvoir suggérer à chaque Région des thèmes profondément différents l'un de l'autre, mais qui vus dans leur ensemble, concourent d'une certaine façon à donner une idée de notre pays²⁸⁰ » (Bossi, 1961, p. 92).

Selon Giuseppe De Rita, qui a été personnellement impliqué dans les réunions de ce Comité Spécial, le choix des référents identitaires mobilisés pour construire l'image de la région était d'abord tributaire du directeur artistique et écrivain Mario Soldati (Encadré 8), de manière quasi-individuelle. Comme l'a montré le début de ce chapitre, ces lignes directrices sur les thématiques à développer ont pourtant eu un impact considérable sur l'image des régions diffusées au cours du Grand événement et également sans doute sur les représentations sociales des Italiens à propos du Latium.

Encadré 8. Témoignage d'acteur au cœur de la construction de l'image des Régions à l'occasion de l'exposition Italia'61

« Nous étions un petit groupe autour de l'écrivain turinois Mario Soldati. Il avait été chargé par l'État de concevoir l'exposition des Régions. Mario Soldati demandait chacun d'entre nous d'avoir des idées visuelles, c'est-à-dire des idées qui puissent rendre compte de ce qu'il y avait dans telle ou telle région de quelle en était l'origine, de quelle en était l'âme. (...) Quand est arrivé le tour du Latium, il a dit « il n'y a pas de doute, il n'y pas de Latium. Le Latium n'existe pas parce que Rome a une telle force centripète qu'elle attire tous ceux qui sont aux alentours, et cette force devient toujours plus attractive à mesure que l'on s'approche, donc tout ce qui est autour de Rome, à partir de Naples et au-dessus, est fondamentalement vide, et toute ce qu'il a autour du Latium en-dessous de Pérouse n'existe pas. ». « Viterbe, disait-il, tire son importance du fait qu'elle a été un siège de la papauté, pas parce qu'elle avait une autonomie... et ne parlons pas de Rieti, qui a toujours été marginale dans la réalité du Latium. Latina n'existait même pas, parce qu'il y avait les *latifundia* et les marais pontins ». Donc c'est lui qui donnait cette idée du Latium comme un Latium vide.

Il n'y a jamais eu de réflexion avec les acteurs locaux. Si vous pensez au fait que, pour le cent-cinquantiennaire [de l'Unification], il y a eu un texte avec nos données [du CENSIS] dans lequel on expliquait les différences entre les régions... on est bien loin de ce qui se faisait pour Italia'61 ! C'est lui, Mario Soldati, qui a inventé toutes les identités des différentes régions pour Italia'61. Et selon moi, qui m'en suis occupé à cette époque, mais je parle des années 1959-60, il n'y a pas de matériaux qui documentent cela, ni alors ni maintenant. Il n'y a aucun

²⁸⁰ « Partendo dal principio che l'unione favorisce ed esalta la varietà, abbiamo creduto di poter suggerire ad ogni Regione temi profondamente diversi fra loro, ma tutti che, in qualche modo, concorrono, visti nel loro insieme, a dare un'idea del nostro Paese. »

doute là-dessus, il n'y avait même pas de compte-rendu des réunions, personne ne rédigeait le procès-verbal... (entretien avec Giuseppe De Rita du 23.02.16)

L'événement suivant, celui des festivités du cent-cinquantième de l'Unité d'Italie, qui a lieu quarante ans après la date de création des collectivités territoriales des Régions à statut ordinaire, s'est tenu en présence à la fois d'une classe politique régionale – plus ou moins stable – et de matériaux produits par les acteurs de la communication territoriale. Les éléments sélectionnés pour figurer dans les vitrines de chaque stand des Régions tout comme les textes du catalogue de l'exposition étaient donc produits en interne et par une seule des multiples facettes de l'administration régionale : le service en charge de la culture. Ainsi, Alex Voglino, qui a rédigé le texte concernant le Latium dans le catalogue de l'exposition (Nicosia, 2011, p. 138-147) faisait directement partie de l'administration régionale en tant que directeur du service culture. De même, c'est l'Institut pour les Biens Culturels qui a été chargé par l'administration régionale d'identifier les éléments à insérer dans les vitrines et de composer les thématiques des différentes salles destinées à représenter l'Émilie-Romagne. Le fait que la narration territoriale soit confiée dans les deux cas à l'organisme ou au service en charge de la culture influe fortement sur les référents identitaires mobilisés, mais sans pour autant limiter le discours à une mise en valeur du patrimoine culturel. Comme cela a déjà été remarqué plus haut cette gestion en interne par l'administration régionale a également été l'occasion d'une mise en valeur du travail accompli sur le plan politique, ce qui tranche fortement avec les modalités de participation des événements précédents. Pourtant cette fabrique du récit par des acteurs désormais institutionnels ne signifie pas que l'État, organisateur de l'événement censé célébrer son unité, soit resté en position de simple observateur. Le directeur artistique de l'exposition, Alessandro Nicosia, a distribué les espaces disponibles et fixé un cadre réglementaire assez rigide qui donnait des consignes formelles. Même si l'organisation n'était pas cette fois allée jusqu'à entrer dans le choix des thématiques ou des référents identitaires à mobiliser, Giuseppe De Rita souligne que certaines consignes concernaient aussi la créativité et que le degré de liberté des régions n'était pas comparable à celui dont elles ont joui pour l'Exposition Universelle de Milan :

« Pour le cent-cinquantième il y avait des directions, il y avait des publicistes... A nous [le CENSIS] on nous a demandé des données, mais pas de définir la façon dont devait être décrite une région. Cependant, des matériaux il y en avait. Pour l'Exposition Universelle c'était encore différent : en pratique la présence régionale a été autogérée par les régions, donc chaque région a pu définir sa propre identité, alors que pour les cent-cinquante ans tout était fait de manière globalement groupée, il y avait une régie qui encadraient les choix des régions²⁸¹ » (entretien avec Giuseppe De Rita du 23.02.16)

²⁸¹ « Per il cento-cinquantennio c'erano le direzioni, c'erano dei creativi... A noi ci hanno chiesto i dati, non ci hanno chiesto l'idea di come descrivere una regione. Però, materiale c'è ne era. Diversa ancora è stata l'Expo, in pratica la presenza regionale è stata autogestita dalle regioni, quindi ogni regione ha potuto definire la

La participation des régions à l'Exposition Universelle apparaît comme la première entreprise véritablement indépendante des directives de l'État (représenté par les organisateurs, comités ou directeurs artistiques de l'événement en question). Dans les deux cas d'étude, les « cabines de régie » qui ont été instituées pour gérer la participation à l'événement comprenaient la grande majorité des services et des assessorats de la région concernée. La coordination des efforts de ces différents services internes aux régions a été confiée à deux personnages dont le statut permet d'illustrer à la fois les ambitions de l'administration régionale et les problèmes auxquels elle est confrontée. Dans le cas de l'Émilie-Romagne, ce rôle a été confié à Ruben Sacerdoti, une figure interne en charge depuis de nombreuses années du programme Sprint-ER, dédié à l'aide à l'internationalisation des entreprises régionales. L'Exposition Universelle de Milan est donc d'abord vue comme une opportunité en terme de développement économique et d'accès aux marchés étrangers pour les entreprises de la région, notamment du secteur agro-alimentaire. Les autres services participant à la fabrique ordinaire du récit territorial, l'Agence de Communication et d'Information de la Région, Ervet, l'IBC et l'APT, (cf. Chapitre 3) étaient intégrés à la cabine de régie mais dans un rôle d'exécutant. Dans le cas du Latium en revanche, c'est Albino Ruberti qui a été choisi comme coordinateur des différentes initiatives officielles à l'occasion de la signature du Protocole réunissant les représentants de la Région Latium, de la commune de Rome Capitale et d'*Unioncamere Lazio* (union des chambres de commerce de la Région). Il s'agissait là d'un choix éminemment politique puisque cette personne était à la fois un proche du Président de la Région Nicola Zingaretti (il deviendra lors des élections suivantes son chef de cabinet) mais surtout le dirigeant de Zetema²⁸², qui gère la plupart des musées et des espaces dédiés à la culture pour le compte de Rome Capitale. En raison de ce double statut, Albino Ruberti représentait un facilitateur dans les négociations entre les deux collectivités territoriales. En ce qui concerne la partie opérationnelle et technique, c'est à l'agence de développement économique Lazio Innova qu'est revenu le rôle de porteur du projet²⁸³ et donc de mise en récit de la région Latium. Par ailleurs, ce choix n'a pas manqué de susciter des réactions parmi les responsables politiques régionaux, notamment de l'opposition. Lors d'une séance du Conseil Régional qui s'est tenu peu de temps après le lancement de l'événement, le Conseiller Aurigemma (PDL-FI) a interpellé en ces termes le gouvernement régional :

« A l'intérieur de cet espace (...) on a dépensé presque 650 000 € pour créer des écrans, des écrans de veille innovants, dans lesquels est diffusée en boucle une série de vidéo qui ont trait à la ville de Rome, aux beautés de notre Région, mais qui n'ont aucun rapport avec la promotion de la filière agroalimentaire, mais surtout sans le concours de

propria identità, mentre per i 150 anni sono stati fatti tutti in modo accorpato sostanzialmente. C'era una regia che indirizzava le scelte delle Regioni. »

²⁸² <https://www.zetema.it/>

²⁸³ Notamment en ce qui concerne la publication des appels à projet et l'organisation sur place à Milan des rencontres avec les délégations étrangères ou de l'encadrement du personnel chargé de l'accueil du public

notre agence régionale qui aurait dû être là-bas avant même que l'Expo n'ouvre ses portes, c'est-à-dire l'ARSIAL²⁸⁴. La Région, au contraire, a jugé bon de tout confier à Lazio Innova, qui a des compétences très différentes ²⁸⁵»

Cette réaction, qui peut sembler anecdotique, révèle une fois de plus l'aspect composite de l'institution régionale et les querelles politiques qui se jouent en son sein, y compris à l'occasion de Grands Événements censés réunir l'ensemble des forces vives de l'administration régionale.

En définitive, il semblerait que la charnière que constitue la naissance des collectivités territoriales Région ait effectivement joué un rôle, notamment dans la manière de valoriser des réalisations concrètes et des politiques publiques. Le type de Grand Événement et son enjeu (lié ou non à l'unité de l'État) apparaissent également prépondérants dans la modification du récit territorial proposé lors de ces mises en scènes des particularités régionales. L'analyse diachronique de la fabrique de l'image des régions proposées à l'occasion de ces quatre Grands Événements témoigne de la variété des registres par lesquels les territoires sont envisagés dans le temps. Ces changements, plus ou moins profonds, sont dus à plusieurs facteurs : la liberté laissée aux acteurs locaux dans le choix des thèmes et des référents identitaires mobilisés, le public-cible de la manifestation dans son ensemble, l'enjeu identifié par les producteurs du récit et le niveau de préparation et d'autonomie des collectivités territoriales concernées.

Ainsi, les trois premiers événements dont il a été question dans cette partie constituent trois jalons pour mettre en avant les « petites patries » de l'Italie unifiée, principalement auprès de la population italienne (en témoigne la faible part de matériaux traduits), mais pas seulement. De même en sens inverse, les narrations préparées pour l'Exposition Universelle de Milan étaient censées s'adresser en premier lieu au « monde » (les touristes étrangers et les partenaires économiques potentiels), ce qui explique que les matériaux traduits soient plus nombreux. Les matériaux produits à cette occasion (que ce soient les rapports préparatoires, comme dans le cas de l'enquête commandée par les dirigeants de la Région Latium au CENSIS, les éléments concrètement exposés, ou les textes transmis dans les catalogues d'exposition) ont une empreinte durable qui se diffuse bien au-delà de la date de clôture de l'événement. Ils contribuent ainsi à la construction et à la cristallisation des représentations sociales d'un territoire. Le fait que l'Exposition Universelle de Milan 2015 se soit tenue sur le thème de l'alimentation contribue évidemment à orienter le contenu du récit, en gonflant probablement

²⁸⁴ ARSIAL est l'Agence de Régionale pour le Développement et l'Innovation de l'Agriculture dans le Latium

²⁸⁵ « *All'interno di questo spazio (...) sono stati spesi circa 650.000 euro per creare degli schermi, degli screensaver innovativi dove vanno a circuito chiuso una serie di video che riguardano la città di Roma, le bellezze della nostra Regione, ma è privo di qualsiasi contatto di promozione della filiera agroalimentare, ma soprattutto è privo della nostra azienda regionale che dovrebbe stare lì da prima che aprisse l'Expo, cioè l'ARSIAL. La Regione, però, ha pensato bene di demandare tutto a Lazio Innova che ha tutt'altre competenze in materia.* ». Conseil Général, séance n°42 du 13 mai 2015.

la part occupée par la gastronomie et les productions de l'industrie agroalimentaire dans le portrait des deux régions. Mais il convient de tenir compte à ce propos de deux remarques : le fait que l'exposition universelle sur ce thème se soit tenue en Italie n'est pas un hasard, l'industrie agroalimentaire est un des moteurs de l'économie du pays : elle compte pour plus de 12 % du PIB italien et la croissance annuelle des revenus de ce secteur est de 3% depuis 2015 (ISMEA, 2018). De plus, le tourisme gastronomique y est en plein essor comme le montre la littérature spécialisée (Arabia, 2014 ; Croce et Perri, 2013 ; Prigent, 2016) ou le récent rapport ISNART-Unioncamere de 2018 (62% des tour operators italiens offrent en 2016 des paquets sur ce thème, et l'impact économique de ce tourisme en Italie dépasse aujourd'hui 12 milliards d'euros²⁸⁶) au point qu'il est légitime de se demander si cette place de l'alimentation aurait été moindre si le thème général de l'exposition avait été moins orienté (Montanari, 2013 ; Montanari et Rizzi, 2004).

2. L'évolution des logiques géographiques de la promotion touristique et patrimoniale dans le récit territorial ordinaire

La sous-partie précédente a montré comment la question du patrimoine culturel était au cœur du processus d'auto-représentation des régions italiennes. Ce processus consiste à la construction et la diffusion d'une image régionale et d'un récit territorial des acteurs institutionnels sur leur propre région. Si les enjeux de développement économique sont évidents, notamment à travers l'accroissement de l'attractivité touristique, l'hypothèse qui sera suivie ici est que la gestion du patrimoine culturel constitue pour les acteurs des collectivités régionales un levier pour donner du sens à la maille administrative correspondante. La patrimonialisation s'inscrit toujours dans un principe narratif : elle raconte une histoire, mythique ou historique, parfois les deux (Di Méo, 2007). De nombreux travaux ont en effet montré que le patrimoine représente une ressource territoriale qui possède un double intérêt. D'un côté la patrimonialisation est un facteur de croissance économique et de l'autre elle est un facteur social et culturel, un « élément fondateur de la dynamique socioculturelle locale » (François, Hirczak et Senil, 2006, p. 695). En effet, « en considérant que le patrimoine n'est ni une donnée ni un stock, mais bien une construction sociale négociée et le fruit de choix de la mémoire (Sire, 1996), on peut émettre l'hypothèse que l'action publique locale contemporaine en matière de patrimoine culturel comporte des enjeux identitaires et politiques de légitimation du pouvoir » (Guérin, 2009, p. 102-103). Les deux approches évoquées ici sont décrites dans la littérature comme deux facettes qui coexistent, cependant les analyses menées dans le cadre de cette thèse semblent indiquer que l'approche économique prend l'ascendant sur l'approche sociale et que cela se ne fait pas sans

²⁸⁶ <https://www.slideshare.net/BTOEducational/isnart-unioncamere-il-turismo-enogastronomico-in-italia-2018> (consulté le 18.07.2019)

conflits entre les acteurs concernés. Comment, dans cette tension entre valeur marchande et repère pour le sens collectif d'appartenance commune, les acteurs régionaux peuvent-ils construire un discours homogène sur des territoires à l'histoire et à l'héritage culturel aussi diversifié ? Les pages suivantes visent donc à observer l'évolution des politiques de valorisation du patrimoine culturel et de la promotion touristiques menées par les acteurs des Régions Latium et Émilie-Romagne. Je montre ainsi, en suivant Patrice Mélé, que ces régions « en créant des connaissances, en obligeant à un regard sur les conséquences des pratiques et en délimitant des nouveaux territoires » sont les témoins de « l'adoption par les sociétés d'une relation réflexive à certains objets, à l'espace mais aussi au passé. » (Mélé, 2009, p. 49).

2.1. Du recensement des biens culturels régionaux à leur insertion dans les stratégies de promotion touristique

Si l'article 9 de la Constitution italienne de 1948 fait de la préservation du paysage et du patrimoine historique et artistique un des principes fondamentaux de la République, la gestion concrète des politiques publiques en la matière a fait l'objet de nombreux débats et a constitué un des points de friction récurrent entre l'État et les collectivités régionales. Lors de la naissance des régions institutionnelles italiennes, la compétence de conservation du patrimoine culturel est une prérogative de l'État. C'est le Ministère de l'Instruction publique qui en a alors la charge, à travers un département « Antiquité et Beaux-Arts » (depuis 1881) et par l'intermédiaire de ses organes déconcentrés appelés « Surintendances aux Antiquités et aux Arts ». Pourtant, dans plusieurs régions, et bien avant que la réforme de 2001 ne les rende compétente en la matière, la question du patrimoine régional est considérée comme l'un des éléments fondateurs de la diversité culturelle et un moyen d'affirmer sa singularité, parfois jouée contre l'État, comme le montre un retour sur deux expériences fondatrices de recensement et de mise en valeur du patrimoine régional.

2.1.1. Pour raconter un territoire, il faut le connaître. L'identification des « biens culturels » à la création des régions administratives italiennes

La création de l'Institut pour les Biens Culturels de l'Émilie-Romagne a déjà été évoquée dans le chapitre précédent puisqu'il constitue un des organes principaux de la diffusion du récit territorial de la région. L'entretien conduit auprès de l'un de ses fondateurs, l'historien de l'art Andrea Emiliani, permet de préciser la vision qui a présidé à sa création. En 1972 dans la structure initiale de la Région a pris forme un « Bureau pour les biens culturels » (*Uffici per i beni culturali*) directement placé sous la Présidence de Région, ce qui permettait à Guido Fanti, le premier Président de la Région, de bénéficier d'une réelle marge de manœuvre en termes d'actions et de mise en valeur culturelles. Pourtant, très vite, la nécessité de structurer ce travail de manière plus autonome et avec des moyens supérieurs se fait sentir : « Il fallait mettre en place un véritable laboratoire, doté d'une vraie capacité pluridisciplinaire, fondé

sur le principe du travail de terrain et de la connaissance réelle²⁸⁷ (entretien avec Andrea Emiliani, le 21.05.2015). C'est ce constat qui mène à la création en juillet 1974 de l'Institut pour les Biens Culturels (IBC) de la Région, le premier du genre en Italie, ce qui ne va pas sans susciter l'attention et la méfiance du gouvernement central. En effet, il adopte immédiatement cette nouvelle nomenclature en instituant en décembre 1974 un "Ministère des Biens Culturels" et nomme à sa tête Giovanni Spadolini, lui aussi historien et théoricien du patrimoine culturel. Le Président de l'Émilie-Romagne Guido Fanti est poussé à organiser une rencontre dès le début de l'année suivante, au cours de laquelle il doit se défendre publiquement de toute velléité de régionalisme anti-État. Pour lui, la rencontre en cours doit être vue comme "une action qui se place dans le rappel constant au principe de l'unité nationale et de l'unité politique et morale de l'Italie, comme cadre au sein duquel opérer²⁸⁸" (Fanti, discours du 15.02.1975 à Bologne, cité dans Emiliani, 2014). L'IBC devait à l'origine, d'après Andrea Emiliani remplir deux missions importantes :

« L'Institut se voulait un institut de conseil, de recherche et d'élaboration de document visant la connaissance, destiné au gouvernement régional pour l'ensemble de ses missions : il permettait de faire en sorte que la périphérie soit traitée à la même enseigne que les grandes concentrations urbaines qui, à ce moment-là, étaient en train de l'emporter sur tous les plans²⁸⁹ » (entretien avec Andrea Emiliani, le 21.05.2015)

Il s'agit bien là d'une volonté de faire de la connaissance du patrimoine un outil de gouvernement à part entière, selon les principes édictés par le géographe Lucio Gambi lors de sa nomination à la tête de l'Institut. Ce n'est pas là la seule mission de l'institut puisque Emiliani déclare également :

"Nous travaillions pour favoriser l'accès des masses à la culture, à l'art, pour une participation populaire à la vie culturelle et donc, selon nous, à la vie politique parce que le lien entre les deux est très étroit. Mais il y avait tout de même un besoin : celui de créer une communauté, au niveau d'un territoire qui auparavant n'existait pas en tant que tel²⁹⁰" (idem)

Le patrimoine culturel et naturel, rapidement transformé en « biens culturels et naturels », conformément à ce qui a été observé plus haut dans la participation des régions aux Grands Evénements, a donc d'abord une vocation identitaire « communautaire » et sa promotion est à l'origine destinée avant tout à la population régionale. Les projets qui sont alors initiés ont

²⁸⁷ « Occoreva allestire un laboratorio dotato di una vera capacità multidisciplinare, attestata sul principio del field work della conoscenza reale ».

²⁸⁸ « un azione che ha il suo punto essenziale di riferimento nel costante richiamo al principio dell'unità nazionale e all'unità politica e morale dell'Italia, come quadre nel quale occorre operare »

²⁸⁹ « L'Istituto pretendeva di essere un istituto di consulenza, di ricerca e di elaborazione di documenti conoscitivi a vantaggio della giunta regionale per le sue ragioni di lavoro : era un modo per farsi che la periferia sia trattata allo stesso modo delle grande concentrazioni urbane che stavano in quel momento vicendo ogni confronto. »

²⁹⁰ « operavamo per favorire l'accesso delle masse alla cultura e all'arte, per una partecipazione popolare alla vita culturale e quindi, secondo noi, a quella politica perchè il legame tra le due è molto stretto »

trait au recensement et au catalogage (*catalogazione*) de l'ensemble des biens dignes d'être préservés et présentés au public. C'est dans une logique de connaissance « capillaire » ou encyclopédique que sont menées les premières recherches et réalisées les premières publications de l'institut (scientifiques et vulgarisantes, souvent les deux à la fois). Les ouvrages et revues publiés sont généralement longs et rédigés par des spécialistes, de jeunes diplômés qui ont le plus souvent été embauchés en tant que boursiers par l'Institut. C'est le même modèle qui est mis en place dans le Latium quelques années plus tard autour d'Alberto Pronti et de son Centre Régional de Documentation, né en 1985 (cf. Chapitre 3) :

« Je faisais partie du Comité Inter-régional sur la Culture, donc les rencontres avec mes collègues des autres Régions étaient très fréquentes. Et donc je connaissais bien à la réalité de l'IBC de l'Émilie-Romagne et je m'en suis inspiré. Cela constituait un modèle. Nous avons été les seconds, après l'Émilie-Romagne, à adopter ce système, mais Emiliani a eu affaire à une classe politique plus réceptive que celle à laquelle j'ai été confronté²⁹¹. » (entretien avec Alberto Pronti, le 13.05.2015)

Cependant le travail de catalogage de l'ensemble des biens culturels de ces deux régions est une entreprise considérable et exhaustive, qui s'est poursuivie pendant plusieurs décennies à un rythme dépendant du bon vouloir - et des financements - des dirigeants politiques, qui semble avoir été plus constant en Émilie-Romagne que dans le Latium. Les résultats obtenus subsistent sous la forme d'une cartographie très dense des biens culturels et naturels d'Émilie-Romagne, ou d'une archive photographique immense (plus de 15 000 clichés) et d'une bibliothèque de plus de 9 000 volumes dans le Centre Régional de Documentation de la Région Latium. Leur usage concret est cependant resté très limité, notamment à partir du moment où le mot d'ordre régional est passé de la préservation à la valorisation du patrimoine culturel.

2.1.2. Du patrimoine-identité au patrimoine ressource : quelle marchandisation des biens culturels dans les politiques publiques ?

La réforme du Titre V de la Constitution en 2001 a confirmé, malgré les initiatives instituées par certaines régions, que l'État était le seul échelon en charge de préservation du patrimoine culturel. Cependant, parmi les compétences partagées avec les Régions figurent désormais la notion de « valorisation des biens culturels et environnementaux » et celle de « gouvernement du territoire », ce qui contribue à brouiller le rôle des différents acteurs face à la gestion des « biens culturels et naturels ». Cette notion de « valorisation » n'est pas explicitement définie et reste sujette à des interprétations plus ou moins large en fonction des contextes régionaux et de la sensibilité des dirigeants politiques. Deux tendances, l'une

²⁹¹ « *Io facevo parte del Coordinamento Interregionale Cultura, quindi i miei incontri con i miei colleghi delle altre Regioni erano molto frequenti. E quindi conoscevo bene la realtà dell'IBC dell'Emilia-Romagna e me ne sono ispirato. Costituiva un modello. Noi siamo stati i secondi dopo l'Emilia-Romagna ad adottare questo sistema, pero Emiliani ha avuto a che fare con una classe politica più sensibile di quella che ho avuto a che fare io* »

ournée vers la population régionale et le développement du sentiment d'appartenance, l'autre tournée vers l'extérieur et la question de l'attractivité touristique, se font face depuis le début des années 1990 quant aux actions à mener et aux politiques à mettre en place pour valoriser le patrimoine. Les entretiens conduits sur le terrain tendent à mettre en question la coexistence de ces deux dynamiques, il semblerait en effet que la dynamique économique prenne l'ascendant sur la dimension sociale et culturelle. Pour certains acteurs, généralement ceux ancrés à gauche, la vision du patrimoine comme ressource pour la construction de l'appartenance collective, a été abandonnée au profit de la vision du patrimoine comme « pétrole » dont dispose l'Italie pour s'enrichir. L'entretien avec Giulia Rodano, assesseur à la culture du Latium durant le gouvernement Marazzo (2005-2010) témoigne du désir des représentants de l'administration régionale de trouver dans la mise en valeur du patrimoine culturel un substrat pour le développement du sentiment d'appartenance régionale :

« Notre objectif c'était de porter à Rome des expositions sur le patrimoine régional qui se trouvait en dehors de Rome, de rendre les gens plus conscients des merveilles qui les entouraient à quelques kilomètres. On faisait une activité de promotion de ces lieux, une promotion culturelle et pas touristique, déjà parce que ce n'était pas mon métier et que je ne voulais pas jeter l'argent attribué à la culture dans le tourisme. » (entretien avec Giulia Rodano, 30.05.2014)

Cette vision est confirmée par l'une des employées du service culture, récemment transférée au sein de l'Agence de Promotion Touristique : « Une des finalités de notre activité de promotion, c'est de faire aller les Romains dans le Latium. Il faut procéder petit à petit²⁹² » (entretien avec Anna Pasquetti, 20.05.2014). Mais chez Marco Nocchioli, à la tête du service dédié aux politiques touristiques dans le mandat suivant (2010-2013), c'est une vision opposée qui est exprimée. Pour lui, et il se place délibérément sur un terrain économique, il n'y a pas d'intérêt à ce que les monuments du patrimoine culturel du Latium soient visités par ses habitants puisque cette pratique n'a aucune incidence sur le PIB de la région. Au contraire, la mise en tourisme doit viser une logique industrielle et attirer des capitaux venus de l'extérieur :

« Le tourisme vu comme une autre face de la culture n'intègre pas l'aspect entrepreneurial du tourisme, (...) nous avons compris que le tourisme fait sens s'il est associé aux activités productives, parce que dans le Latium, il y a une spécificité, qui est Rome, au sein de laquelle le tourisme doit prendre, selon nous, une dimension structurelle et dynamique, comme une activité véritablement productive et industrielle. Si on ne tient pas compte de cet aspect, le tourisme risque de n'être qu'un appendice de la culture²⁹³ (entretien du 03.03.2016) »

²⁹² « una delle finalità della nostra attività di promozione è quella di portare i romani nel Lazio . Bisogna cominciare dal piccolo »

²⁹³ « Il turismo visto come altra faccia della cultura non coglie l'aspetto imprenditoriale del turismo, (...) avevamo colto che il turismo ha senso se sta insieme alle attività produttive, perchè nel Lazio c'è una specificità

Pour lui, le tourisme est une industrie et les biens culturels une ressource à faire fructifier. Dans cette perspective rationaliste et néolibérale, assez représentative des politiques de développement contemporaines fondées sur une concentration des moyens, les éléments « à valoriser » doivent être toujours moins nombreux et intégrés dans une vision stratégique.

Ces stratégies de marchandisation du patrimoine culturel régional, commune à bien d'autres territoires, s'incarnent aussi dans des choix forts en termes de politiques publiques, comme en Émilie-Romagne dès les années 1990. Forts de leurs expériences dans le domaine des districts industriels spécialisés, les acteurs politiques et les acteurs privés du secteur touristique régional sont parvenus à transformer les différentes pratiques touristiques du territoire régional pour les adapter à ce modèle économique. Ainsi, dès 1998 en Émilie-Romagne il faut noter le choix fort de privilégier des thèmes transversaux, certes territorialisés à l'échelle infrarégionale mais représentatifs d'une certaine homogénéité ou de grandes idées qui puissent marquer en profondeur l'imaginaire touristique tout en suscitant l'investissement des acteurs privés. La notion qui est au centre de cet acte législatif, fondateur puisqu'il régira l'activité de promotion touristique pour les vingt années suivantes, est celle de « promocommercialisation ». Il s'agit d'un néologisme qui dit bien la dimension marchande de cette stratégie, qui vise à ne plus promouvoir simplement des lieux mais bien des « produits », à travers la constitution de « clubs de produits » spatialement transversaux. Les « Clubs de produits » constituent une agrégation de sujets publics, les collectivités territoriales, et privés qui ont pour but la création d'un produit touristique spécifique. Ces clubs de produits sont eux-mêmes agrégés en quatre « Unions de produits » qui s'adressent chacune à un type de tourisme particulier (dont les villes d'art et d'Histoire) et structurent l'ensemble de la communication touristique proposée par l'Agence de Promotion Touristique de l'Émilie-Romagne. C'est ce que signale lors de notre entretien un des membres de l'équipe en charge de la promotion touristique régionale sur les réseaux sociaux :

« L'art fait partie de nos quatre unions de produits : les villes d'art, les thermes, l'Apennin et la côte. Notre collègue en charge des villes d'art travaille en étroite collaboration avec nous, sur ce point nous sommes bien alignés²⁹⁴. » (Entretien avec Nicholas Montemaggi, le 20.09.2015)

Dans ce contexte, le patrimoine culturel matériel (notamment les monuments), ne sont qu'un élément parmi d'autres de l'offre touristique (cf. partie 2.2 de ce chapitre). C'est ce qui permet notamment de valoriser les produits de l'industrie agroalimentaire, à travers la gastronomie. Cette politique vise elle-même à développer et diffuser la marque commerciale Émilie-Romagne, cela positionne alors la région plus comme un produit de consommation que

che è Roma dove il turismo deve assumere secondo noi un aspetto strutturale e dinamico come un'attività propriamente produttiva e industriale. Se non si coglie quest'aspetto, il turismo rischia di essere un appendice della cultura »

²⁹⁴ *“L'arte fa parte delle nostre 4 unioni di prodotto : città d'arte, terme, appennino e costa. La nostra collega delle città d'arte lavora in stretto contatto con noi. Su quello siamo molto allineato. “*

comme un territoire à protéger et valoriser. Les biens culturels sont envisagés comme des « produits d'excellence » parmi d'autres.

2.1.3. Du semis de points aux lignes, les effets d'une nécessaire sélection des lieux à valoriser et des référents à mobiliser

Un point commun réunit toutefois ces deux approches « identitaire » et « marchande » présentées comme parfois discordantes : dans les deux cas, la principale évolution réside dans l'importance accordée au processus de sélection des biens culturels susceptibles d'être valorisés. Ces choix effectués par les acteurs institutionnels, en cela représentatifs de tout processus de patrimonialisation (Djament-Tran, 2015) ont une importance considérable dans la construction du récit territorial. Alessandro Léon, le directeur du CLES, un centre de recherche qui joue le rôle de consultant pour les collectivités locales et régionales dans la rédaction de leurs documents de planification stratégique (générale ou sectorielle), évoque le rôle joué par les financements européens dans ce changement profond :

« Dans les années 1990 on comprend le besoin d'investir dans la promotion, de faire connaître ces lieux aux personnes visées, et on ne peut plus procéder comme avant, en dispersant les financements, parce que ça ne fonctionne pas et parce que ça n'a rien à voir avec la façon d'obtenir les financements européens²⁹⁵ » (entretien avec Alessandro Leon, 28.04.2016)

Les années 1990-2000 représentent donc le passage d'une logique d'exhaustivité et d'un discours dédié à la population régionale à une logique de sélection, fondée sur des plans stratégiques de mise en valeur touristique (avec de cycles de programmation triennaux des ressources). L'enjeu principal réside dans l'accroissement de la notoriété de la région à travers la promotion de certains de ses trésors.

« Sachant bien que la région Latium est une région centrée sur Rome, et que le touriste international va simplement à Rome (au maximum il peut faire un saut à Viterbe ou à Tivoli), nous avons cherché, puisqu'au milieu des années 1990 j'étais également directeur du département consacré au tourisme, à voir comment on pouvait arriver à une valorisation culturelle, environnementale et touristique des autres zones du Latium. C'est pourquoi nous avons identifié dans la région cinq zones potentiellement valorisables du point de vue touristique, parce qu'elles sont très belles : la zone du lac de Bolsena, la zone des Monts Lépins, la zone de la moyenne vallée du Tibre et la zone de la Ciocciaria du Sud et ensuite dans la province de Rome la zone de Tolfa et Allumiere²⁹⁶. (...) J'ai cherché à

²⁹⁵ « Negli anni 1990 si capisce la necessità di investire nella promozione, di fare conoscere questi posti alla gente, e non si può fare come una volta, con soldi distribuiti « a pioggia », perché non funziona e perché non c'entra col modo di ottenere i finanziamenti europei »

²⁹⁶ Nella consapevolezza che la regione Lazio è una regione romanocentrica e che il turista internazionale viene soltanto a Roma (al massimo può fare una puntata a Viterbo o a Tivoli), ci siamo posti il problema, essendo nella seconda metà degli anni 1990 direttore anche dell'area turismo, di vedere come si poteva arrivare ad una valorizzazione culturale, ambientale e turistica di altre aree del Lazio. Per cui individuammo nella regione cinque aree potenzialmente valorizzabili turisticamente perché sono molto belle : l'area del lago di Bolsena, l'area dei Monti Lepini, l'area della media valle del Tevere, e la zona della Ciocciaria

identifier dans chaque province la zone qui était la plus en mesure d'attirer les touristes, c'était nécessaire sinon cela ne serait pas passé au Conseil Régional, parce qu'au Conseil Régional il y a des conseillers de chaque province.» (entretien avec Alberto Pronti, le 13.05.2015)

Le processus de sélection est donc fondé ici à la fois sur une évaluation subjective et personnelle du degré de « beauté » des zones en question et sur une logique administrative. Le périmètre de ces zones est variable (charge aux communes intéressées de monter des projets pour être financés au titre de cette politique), et leur nombre n'est pas limité (entre cinq et neuf selon les années). En 2006, le projet des aires de programmation intégrée a été remplacé par la stratégie des « Grands Attracteurs Culturels²⁹⁷ ». Cette stratégie, qui constitue un nouveau pas en avant dans la sélection du patrimoine régional à promouvoir, est décrite directement par l'une de ses promotrices dans le catalogue d'une exposition menée à Rome :

« Les attracteurs culturels représentent l'excellence du système architectural, archéologique et paysager du Latium, ils sont les points forts de l'action de valorisation et promotion du patrimoine culturel et environnemental du territoire : l'histoire et l'identité des lieux sont promues à travers des points de repère d'une haute valeur thématique et symbolique, capables de représenter le territoire régional dans son ensemble, caractérisé par un patrimoine culturel riche, méconnu, diffus et extraordinaire. Les Attracteurs Culturels constituent donc une opportunité pour la définition des priorités dans l'utilisation des ressources communautaires, nationales et régionales. Il s'agit d'une innovation mise en place à travers les politiques de valorisation et de promotion du patrimoine culturel régional (...) en transformant les ressources culturelles en facteurs d'identité pour les citoyens et en conditions de compétitivité pour les territoires²⁹⁸. » (Rodano, 2008)

Dans ces premières tentatives, une des seules contraintes semble être la représentation de l'ensemble des différentes mailles provinciale.

Merdionale, e poi nella provincia di Roma la zona di Tolfa e Allumiere. Io ho cercato di trovare in ogni provincia l'area più capace di attrazione turistica, è stato necessario perché se no la cosa in Consiglio Regionale non passava. Perché in Consiglio Regionale ci sono consiglieri di ogni provincia.

²⁹⁷ Loi Régionale n°4/2006, article 56.

²⁹⁸ « Gli attrattori culturali rappresentano l'eccellenza del sistema architettonico, archeologico e paesistico del Lazio, punti di forza dell'azione di valorizzazione e promozione del patrimonio culturale ed ambientale del territorio : la storia e l'identità dei luoghi vengono promossi attraverso specifici punti di riferimento, a forte valenza tematica e simbolica, in grado di rappresentare l'intero territorio regionale, caratterizzato da un patrimonio culturale ricco, poco conosciuto, diffuso e straordinario. Gli Attrattori Culturali costituiscono, quindi, un'opportunità per la definizione delle priorità nell'uso delle risorse comunitarie, nazionali e regionali. Si tratta di un cambiamento innovativo che è stato messo in campo per le politiche di valorizzazione e promozione del patrimonio culturale regionale (...) trasformando le risorse culturali in fattori di identità per i cittadini ed in termini di competitività per i territori »

Toujours dans le contexte du Latium, la loi régionale n°4 de 2006 sur la valorisation du patrimoine culturel liste également une série de thématiques au sein desquelles doivent s'insérer la grande majorité des opérations promues par l'institution régionale. Ces « thématiques », qui constituent autant de référents identitaires devenus officiels, sont les suivants :

- « Les Etrusques dans le Latium
- Les itinéraires de pèlerinage
- L'eau : cours d'eau, zones humides et thermalisme
- Les routes antiques
- La valorisation des anciens chemins ferroviaires
- Les Villa, palais et résidences historiques
- Le monde agro-pastoral
- La mer et les îles
- « Archéologie industrielle » (sur la forme architecturale des usines du territoire) »

Elles sont ensuite elles-mêmes réduites au nombre de quatre et circonscrites dans l'espace dans la dernière version de la loi en question (Figure 72), datée de 2015 :

- Les villes étrusques
- Les chemins de la foi (Via Francigena)
- Les villas de Tivoli
- Les « villes de fondation » (colonies de l'époque fascistes) et l'ex-GIL²⁹⁹ de Rome comme lieux du contemporain

Même si cette approche est assez limitée et centre avant tout sur les acteurs privés, il s'agit bien d'un mouvement de concentration et de sélection continu des éléments patrimoniaux considérés par les acteurs locaux comme représentatifs de la région et dignes d'être valorisés à ce titre.

²⁹⁹ Également appelé *Casa Balilla*, il s'agit du bâtiment inauguré à Rome en 1937 pour accueillir les activités, notamment sportive, de l'organisation de jeunesse fasciste créée. Après une longue période d'abandon, ce bâtiment a fait l'objet d'une réhabilitation par la Région Latium, en partie avec le soutien des fonds européens (Rivière, 2017) et est le siège de nombreux événements, notamment dédiés à l'art contemporain.

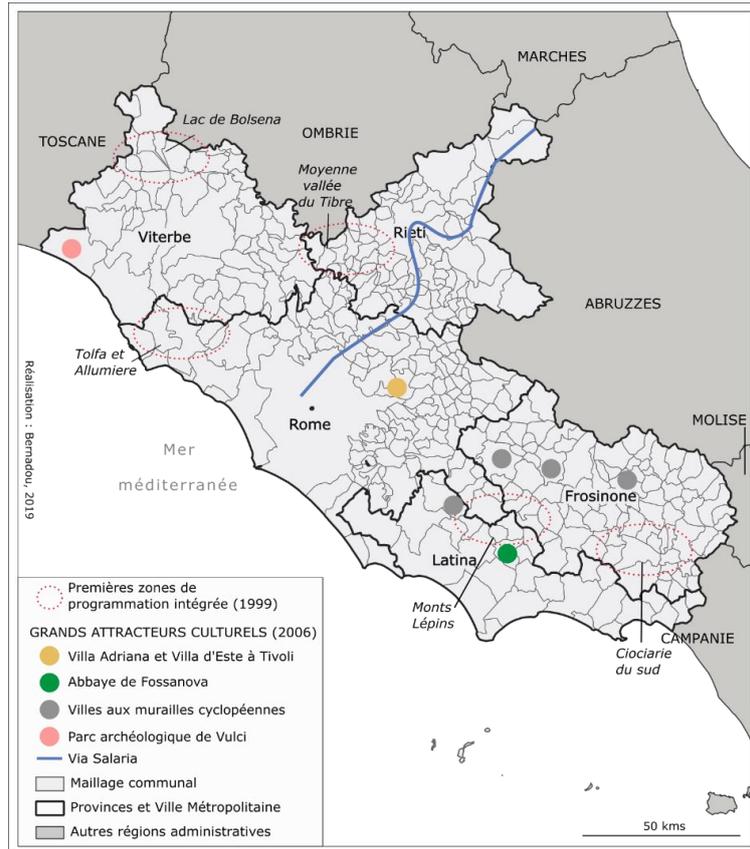


Figure 71. Le déplacement des haut-lieux de la régionalité au fil des politiques de valorisation du patrimoine culturel



Figure 72. Les « zones d'attraction » dans les stratégies de promotion du patrimoine culturel du Latium depuis 2015. Source : 45 progetti per il Lazio (présentation des priorités issues de la programmation du POR)

Aujourd'hui, la typologie des référents patrimoniaux mobilisés se lit, par exemple, dans l'armature du site internet dédié à la promotion touristique, en particulier l'onglet destiné à « connaître » la région. Il faut noter encore une très forte mobilisation du patrimoine culturel historique, à travers les catégories « Romains », « Etrusques », « Guerres », « Lieux d'Enée », « Césars et empereurs », « Moyen-âge », « Papes » ou encore « Unité d'Italie ». A cet éventail des périodes et personnages historiques s'ajoutent trois « paquets » plus thématiques : « le Latium dans le cinéma », « le Latium dans la Littérature » et bien sûr « le Latium dans l'assiette » (Figure 73).



Figure 73. Les items pour découvrir le Latium selon le portail officiel dédié à la promotion touristique. Source : www.visitlazio.com.

La succession rapide des réformes et le déplacement constant de l'attention et des financements attribués par l'institution régionale contribuent à l'instabilité de l'image de la région et empêchent la totale réussite de ces tentatives de valorisation. Ainsi, Alberto Pronti³⁰⁰ se montre critique envers le projet de Giulia Rodano des cinq Grands Attracteurs Culturels, qui fonctionne pourtant sur le même principe de la représentation territoriale que le sien. Pour lui, au lieu d'inventer un nouveau projet avec un nouveau nom il aurait été bien plus efficace de poursuivre le projet initial des Zones de Programmation Intégrée. Giulia Rodano³⁰¹ fait quant à elle porter la responsabilité de ce qu'elle considère comme un échec

³⁰⁰ Entretien du 21.03.2015

³⁰¹ Entretien du 30.05.2014

sur l'administration suivante, qui a suspendu les financements accordés aux Grands Attracteurs et réformé une nouvelle fois la législation régionale en la matière. Le point qui semble, au contraire, désormais fédérer les différents acteurs, indépendamment de leur appartenance politique ou de leur rôle au sein de l'administration régionale, est la pertinence de la figure de la ligne (ou du réseau) pour porter les représentations du patrimoine culturel du Latium. Ainsi, Giulia Rodano propose de fonder le discours identitaire de la région Latium sur un axe, la Via Francigena, à l'image de ce que l'Émilie-Romagne fait depuis des décennies avec la Via Emilia :

« Le Latium pourrait représenter son identité, même plurielle, si l'institution en prenait soin. Si l'institution ne s'y intéresse pas c'est pas la peine. La *Via Francigena* par exemple serait un bon axe unificateur, elle traverse tout le territoire du nord au sud... Le Latium est aussi une région des "aree interne" et pas seulement de la mer ! » (entretien du 30.05.2014)

La question de la réticularité et des itinéraires ne constitue donc pas l'apanage de l'Émilie-Romagne et constitue même pour un des responsables du service « tourisme » du gouvernement régional l'élément fondamental pour caractériser ce qu'est le Latium :

« Le territoire mérite d'être mieux connu et nous cherchons à faire en sorte qu'il soit plus fréquenté, notamment à travers le système des chemins de pèlerinages, qui sont mis en valeur depuis septembre 2015, à l'occasion de l'Exposition [Universelle]. La *Via Francigena* du Nord, la route de Saint-François, le chemin de Saint-Benoît, les deux ou trois *Vie Francigene* du Sud, qui ont récemment été reconnues par une mesure du Conseil de l'Europe (...) Ce système des itinéraires de pèlerinage, qui rend le Latium unique parce que nous parlons du centre du la chrétienté, représente une grande opportunité parce qu'autour de ces itinéraires peut être mis en place un modèle de développement extraordinaire, plus durable³⁰². (entretien avec Quirino Briganti, 28.04.2016)

La partie suivante, centrée sur l'Émilie-Romagne, propose d'interroger la manière dont ces évolutions concernant le statut du patrimoine culturel sont appliquées concrètement à travers de la promotion touristique en ligne effectuée par les acteurs de la Région.

2.2. Eriger une région en destination touristique : les logiques spatiales de la promotion touristique à travers le cas de l'Émilie-Romagne

Comme l'a montré le paragraphe précédent, la gestion et la promotion du patrimoine culturel sont aujourd'hui, en Italie comme ailleurs, fortement liées aux politiques de développement

³⁰² « *Il territorio merita una più ampia conoscenza e stiamo cercando di portarci più gente attraverso il sistema dei cammini, che viene promosso da settembre 2015 in occasione dell'Expo. La Via Francigena del Nord, il cammino di Francesco, il cammino di Benedetto, le due o tre vie Francigene del Sud che sono state recentemente riconosciute con un provvedimento del Consiglio dell'Europa (...) Questo sistema dei cammini, che fa unico il Lazio perché stiamo parlando del centro della cristianità rappresenta una grande chance perché intorno ai cammini si può agganciare un modello di sviluppo straordinario, più sostenibile.* »

touristique. Les récits construits à l'occasion des Grands Evénements reposent en grande partie sur la mise en valeur d'un patrimoine censé à la fois construire la fierté territoriale des locaux et l'attractivité des cibles extérieures. Le réchauffement territorial des régions italiennes, à travers la construction et la diffusion d'une image maîtrisée a donc également pour enjeu le développement économique, qui passe par des stratégies de renforcement de la notoriété et de l'attractivité du territoire sur les marchés internationaux. Le chapitre 3 a montré cette croissance progressive du rôle de la promotion touristique à tous les niveaux de la production du récit territorial régional. Or, l'Émilie-Romagne comme le Latium sont certes des hauts-lieux du tourisme balnéaire pour la première et du tourisme culturel pour le second mais aussi paradoxalement des régions à la notoriété touristique faible. Nombreux sont les acteurs rencontrés dans le champ de la promotion touristique à avoir signalé la difficulté de se faire une place dans le paysage concurrentiel du tourisme culturel en Europe, surtout en étant situé à mi-chemin entre Venise et Florence. Au-delà des dires d'acteurs, qui se rejoignent tous dans ce sens, il suffit pour s'en convaincre de prêter attention aux principaux guides touristiques publiés en France au sujet des territoires de ces deux régions. Les trois collections de guides les plus vendues en France (*Le Routard*, *le Guide Michelin* et *le Lonely Planet*) ne proposent ni l'Émilie-Romagne (le plus souvent intégrée dans les guides « Italie du Nord³⁰³ »), ni le Latium (qui est souvent traité de manière superficielle dans le guide dédié à Rome). Devant ce constat, quelles stratégies sont mises en place pour faire de ces régions des destinations touristiques à part entière ? Cette question est abordée par l'étude de la mise en images de l'Émilie-Romagne dans la communication de son Agence de Promotion Touristique. Ces images sont analysées dans deux directions principales : d'abord la géographie des zones du territoire régional qu'elles mettent en évidence, ensuite le contenu de ces photographies.

2.2.1. L'iconographie officielle de la promotion touristique : des images pour construire un imaginaire régional

Comme l'a souligné le chapitre 1, les géographes s'intéressent depuis longtemps aux différentes formes du marketing territorial (Bourdeau-Lepage et Gollain, 2015 ; Lussault, 1998 ; Rosemberg, 2000 ; Vye, 2005). Pour autant, certains spécialistes estiment que dans le champ des études touristiques la recherche universitaire s'est emparée de la question du marketing touristique avec beaucoup de retard par rapport aux praticiens de la communication (Gravari-Barbas et Graburn, 2012 ; Pagès et Pélissier, 2000). Ce type de discours à destination des touristes - mais pas seulement - doit répondre à des attentes et mettre en valeur les spécificités locales pour accroître l'attractivité du territoire vis-à-vis de destinations « concurrentes ». Cette partie de la thèse propose une analyse de l'évolution de la stratégie de promotion territoriale de l'Émilie-Romagne en s'appuyant sur l'iconographie

³⁰³ La seule exception parmi les guides en langue française est la collection « Le Petit Futé » qui édite depuis 2016 un guide nommé « Emilie-Romagne : Bologne-Parma-Ravenne » qui pourrait témoigner de la réussite des efforts entrepris par les acteurs régionaux pour acquérir plus de notoriété.

touristique diffusée en ligne par ses organes de communication officiels. Les éléments développés ici ont déjà fait l'objet d'une publication dans la revue *Cybergéo* (Bernadou, 2017).

Cette analyse prend appui sur l'idée que l'iconographie diffusée par les acteurs institutionnels participe à la construction des imaginaires touristiques, qui constitue une partie non négligeable de l'image contemporaine d'un territoire (chapitre 3). Il convient d'emblée de préciser l'usage de certains termes très proches, déjà évoqués au chapitre 1, notamment **image**, **imagerie** et **imaginaire**, puisque « l'identification puis l'articulation de ces différentes notions se font problématiques, et qu'elles figurent au cœur des interrogations générées par le développement touristique des villes et des territoires afférents » (Amirou et al., 2011b, p. 90). Cette partie du travail de thèse mobilise les deux acceptions principales du terme « image » : la représentation figurée d'une part, qui peut s'incarner dans une photographie – peu importe ici que le support soit physique ou numérique – et la représentation mentale de l'autre, c'est-à-dire l'ensemble des croyances, l'idée que les observateurs se font du territoire représenté sur les documents iconographiques qu'ils ont sous les yeux (Chamard, 2015 ; Kotler, Haider et Rein, 1993). Le terme d'imagerie, en accord avec les travaux de Didier Mendibil, Xavier Browaeys et Martine Tabeaud, désigne l'ensemble des images, constituées en corpus, diffusée au sujet d'un lieu ou d'un territoire donné. L'imaginaire concerne quant à lui la trace laissée par cette image en tant que représentation mentale, véhiculée en partie par l'imagerie, chez les personnes extérieures au territoire concerné. Située du côté de la réception de cette narration, la notion d'imaginaire est la moins utilisées des trois dans ce travail, qui s'intéresse en premier lieu à la production du discours. Ce choix étant en partie soutenu par l'attention portée par la littérature à la question de temporalité entre le changement dans les images proposées et l'évolution des imaginaires, fortement reliés à des stéréotypes caractérisés par une forte inertie (Gravari-Barbas et Graburn, 2012).

Qu'on lui prête les vertus d'un langage universel à la compréhension quasi-immédiate ou les vices d'un outil privilégié pour les manipulations en tout genre, le pouvoir de l'image (en tant que représentation figurée) et son statut dans notre société contemporaine sont reconnus et ont fait l'objet de nombreux travaux scientifiques à la croisée de l'anthropologie et de l'histoire (Augé, 1997 ; Belting, 2004 ; Chelebourg et Guineret, 2002 ; Marin, 1993). « L'accès à l'image est immédiat pour tous. [L'image] s'affranchit des barrières linguistiques. Elle dit vite et avec force, à tout le monde. Elle accroche. » (Lysaniuk et Tabeaud, 2012). La force évocatrice des images et en particulier des photographies est telle que le recours à l'iconographie dans les discours de promotion est aujourd'hui généralisé (Harvey, 1989 ; Urry, 1990 ; Urry et Larsen, 2011). L'image vient en effet figurer une réalité absente, un lieu ou un territoire construit comme destination potentielle, qui si elle remplit son rôle amènera la cible du message à venir découvrir la réalité en question « de ses propres yeux », à en faire l'expérience physique (Tabeaud et Browaeys, 2007).

À l'heure où le secteur touristique est considéré, en Italie peut-être plus qu'ailleurs, comme un des moteurs majeurs du développement économique, les acteurs en charge du développement régional expriment la nécessité de faire changer l'image de la région et de modifier les pratiques touristiques, tant sur le plan temporel (vers un tourisme moins saisonnier) que spatial (en rééquilibrant la présence touristique sur le territoire régional). L'analyse développée ici propose de décrypter la mise en scène officielle du territoire que propose l'ensemble des images diffusées par l'agence de promotion touristique (APT) de la Région Émilie-Romagne. La pratique de la communication touristique est-elle un instrument au service de la politique d'un aménagement homogène et équilibré du territoire régional ou bien est-elle le révélateur de dynamiques territoriales plus générales ?

Faire la promotion d'un territoire aussi vaste et hétérogène qu'une région administrative, ici l'Émilie-Romagne, impose une certaine sélection. La mise en valeur de certains lieux plutôt que d'autres conduit à la construction de haut-lieux³⁰⁴, ou plus précisément de « lieux exemplaires » selon la typologie des haut-lieux proposée par Bédard (2002), voire de « lieux attributs » selon celle de Debarbieux (1995). Ces lieux sont choisis pour incarner le territoire et servir de support, de points d'ancrage aux représentations mentales qui lui sont et seront associées. Ainsi, en bosse et en creux se dessine le portrait d'une région susceptible d'évoluer dans le temps, au gré des choix des acteurs, le plus souvent guidés par l'évolution des attentes du tourisme international.

Deux corpus pour une analyse diachronique de la localisation des lieux représentés

Les images analysées dans le cadre de la promotion touristique de l'Émilie-Romagne ont pour point commun d'avoir été diffusées par les canaux de communication en ligne de l'Agence de Promotion touristique. Les différents rapports sur la consommation touristique confirment cette prépondérance contemporaine de l'usage d'internet et des réseaux sociaux dans le choix de destination des vacanciers. Selon une recherche menée par la firme Yahoo et présentée lors de la Bourse Internationale du Tourisme 2014, 91% des voyageurs ont réservé leur séjour en ligne (Yahoo Time, 2014). Cette enquête conclue également qu'Internet représente la première source d'information et d'inspiration pour le choix de la destination (62% des interrogés), loin devant le bouche-à-oreille ou la télévision (cités respectivement dans 51% et 33% des cas). Or, les supports du discours de promotion des collectivités territoriales ont également subi une mutation importante, en partie liée aux évolutions évoquées précédemment, au cours de la dernière décennie : le passage de la brochure papier au site internet puis à la pratique des réseaux sociaux, aujourd'hui au centre de toutes les stratégies de promotion et commercialisation territoriale (cf. Chapitre 3), en particulier dans le secteur

³⁰⁴ Cf. encadré 3.

du tourisme (Barabel, Mayol et Meier, 2010 ; Buhalis et Law, 2008 ; Gayet, 2015 ; Hays, Page et Buhalis, 2012 ; Pagès, 2012 ; Xiang et Gretzel, 2010).

Le chapitre précédent a montré que les supports sur lesquels sont diffusés les différents morceaux de la narration territoriale officielle évoluent fortement, surtout à partir des années 2000, et le secteur de la promotion touristique est au cœur de ces mutations. Ainsi, l'APT crée dès 2001 le site internet [emiliaromagnaturismo.it](http://www.emiliaromagnaturismo.it), qui restera le media le plus utilisé pour la promotion territoriale tout au long des années 2000. Cependant, à partir des années 2010, le site internet relayant les nouvelles informations change de nom³⁰⁵, et est géré de manière plus interactive. Il abrite notamment les récits de voyages de différents bloggeurs qui parcourent le territoire : la narration territoriale est alimentée par le bas (cf. chapitre 3) et les réseaux sociaux deviennent alors le support principal en Émilie-Romagne en tant que destination touristique.

L'imagerie officielle diffusée par le service régional de promotion touristique a été étudiée à partir de deux corpus qui représentent deux manières de mettre en image le territoire régional à une quinzaine d'années d'intervalle. Le premier corpus est constitué de l'ensemble des 859 photographies hébergées sur le site [emiliaromagnaturismo.it](http://www.emiliaromagnaturismo.it) sous l'onglet « Galeria Fotografica » (galerie de photographies) et constitue la banque d'image utilisée par les services de l'APT pour toutes les publications à caractère promotionnel réalisées par cette agence sur site dans les années 2000. Le second corpus est, quant à lui, constitué des 350 photographies diffusées sur le compte Facebook officiel « Emilia Romagna Turismo » entre le 15 mai 2014 et le 14 mai 2015³⁰⁶.

Sur le plan méthodologique, les images composant ces deux corpus ont d'abord été traitées en réalisant un géocodage agrégé au centre de la commune. Réalisé de manière automatisée dans un Système d'Information Géographique à partir des éléments présents dans la légende des images dans le cas du site internet, le géocodage a permis d'attribuer des coordonnées à 837 des 859 photographies recensées³⁰⁷. En ce qui concerne le second corpus, celui des photographies diffusées sur le compte Facebook, l'attribution des coordonnées a été effectuée manuellement à l'aide de la légende des photographies. Ainsi, ce sont 307 des 350 images qui ont pu être situées dans le territoire régional. À partir des coordonnées géographiques obtenues, il a été possible de dresser la cartographie des communes représentées afin de

³⁰⁵ <http://www.travelemiliaromagna.it/>

³⁰⁶ Le choix de constituer cet échantillon sur une année entière vise à limiter l'impact éventuel de phénomènes saisonniers, particulièrement sensibles dans une région où le tourisme balnéaire est dominant.

³⁰⁷ La plupart des photographies non-géocodées dans le corpus 1 concernent le littoral adriatique et les plages de la province de Rimini. Les photos ont été insérées sur le site de l'office de tourisme sans mention de la commune où elles ont été prises. Ces photographies ayant directement été proposées par la Province de Rimini, on peut y lire une volonté de la part de l'office de tourisme de présenter une vision unitaire de ce qu'est la Riviera romagnole sans promouvoir l'une ou l'autre des communes.

déterminer les espaces les plus souvent mis en valeur et ceux qui au contraire représentent des angles morts du territoire régional dans la promotion touristique.

Pour mener à bien l'analyse, j'ai choisi d'adopter une typologie des communes régionales qui reprend celle élaborée dans les rapports officiels de l'Observatoire régional sur le Tourisme. Elle-même reposant sur les quatre « unions de produits », secteurs caractéristiques de la région à partir desquelles sont organisées toutes les politiques touristiques depuis 1998 : la Riviera, Ville chef-lieu, Apennins, Thermes. Les communes ne qui ne s'inscrivent pas dans les quatre catégories mentionnées précédemment constituent la catégorie « autre ». L'adoption de la classification officielle fait peser sur l'analyse le risque de masquer d'éventuels regroupements alternatifs, d'autant que la catégorie « autre » est la deuxième catégorie la plus représentée dans les deux corpus, mais il s'agit là d'un parti-pris assumé puisque l'enjeu de cette étude est de décoder le discours officiel de l'institution, et que ce dernier est fortement marqué par cette catégorisation³⁰⁸. Les résultats obtenus par la comparaison des cartes issues des deux corpus font émerger deux tendances fortes dans le récit iconographique officiel : le recentrage des efforts de promotion autour de l'axe de la Via Emilia et métropolisation, avec la place croissante attribuée à la capitale régionale, Bologne.

2.2.2. Promouvoir la « région-route », une politique de développement régional qui vise à diversifier un tourisme essentiellement balnéaire

La stratégie de développement économique adoptée par l'Émilie-Romagne pour accélérer la sortie de la crise économique passe en partie par une revalorisation du rôle du tourisme dans la production de richesse de la région. Au premier rang des directives de cette nouvelle stratégie se trouve la diversification des pratiques et le renforcement de l'image et de la notoriété de la région. L'analyse des données du tourisme en région Émilie-Romagne, diffusée par l'institution dans un rapport annuel réalisé en collaboration avec les chambres de commerce du territoire, témoigne d'une forte spécialisation touristique (Figure 74). Le tourisme balnéaire compte en 2013 pour près des trois quarts des nuitées touristiques de la région (Regione Emilia Romagna, 2014) alors que l'incidence du secteur balnéaire à l'échelle nationale ne dépasse pas les 40% (Unioncamere, 2013). En termes de pratiques, le poids du tourisme balnéaire (Figure 74a) concentre les présences touristiques et les retombées économiques durant la seule saison estivale. En termes de représentations, les plages de la riviera romagnole et la ville de Rimini bénéficient certes d'une forte notoriété mais peu de gens les associent au nom ou au reste du territoire de l'Émilie-Romagne, ce qui est perçu comme un problème au sein de l'agence régionale de tourisme.

³⁰⁸ Il faut signaler ici qu'une loi de 2016 a largement remis en question cette division du territoire en Unions de Produits pour diviser la région en 3 nouveaux compartiments l'Emilie-Occidentale, l'Emilie-Centrale et la Romagne.

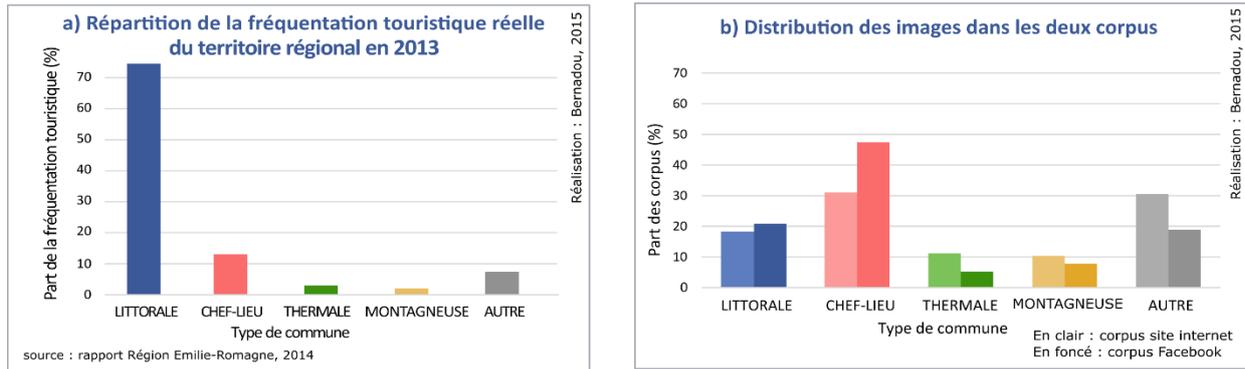


Figure 74. Répartition de la fréquentation touristique réelle et distribution des images dans les corpus en fonction du type de commune

Face à ces constats, l'objectif des représentants de l'institution régionale est donc d'accroître encore le nombre de visites et de nuitées touristiques sur le territoire régional mais en répartissant mieux la fréquentation, afin de prolonger la saison touristique et de permettre aux espaces situés loin du littoral de pouvoir eux aussi compter sur le tourisme comme ressource pour le développement local. Cela passe notamment par une modification de l'imaginaire touristique de la région, et ces choix sont perceptibles dans l'iconographie diffusée par les organes de la communication régionale. (Figure 74b). La distribution des photographies en fonction du type de commune³⁰⁹ dans les deux corpus met en évidence une volonté de donner à voir autre chose que le littoral balnéaire. Ce sont les villes chef-lieu qui bénéficient, de loin, de la plus grande exposition dans la mise en scène de la région sur internet. Cette tendance s'est d'ailleurs largement renforcée entre les deux corpus, le plus souvent au détriment des communes thermales et de celles qui ne rentrent dans aucune des catégories officielles d'Union de Produits. La communication touristique a bien ici pour objectif de diversifier l'image de la région comme destination et donc dans le même temps de participer à la modification des représentations associées au nom « Émilie-Romagne » et à son territoire. Mais cette évolution ne se fait pas sans heurt, notamment chez les représentants de l'industrie touristique balnéaire. Le directeur de l'IBC évoque ainsi les résistances et la « dépendance au sentier » auxquelles il a dû faire face lors de son projet de mise en valeur de la Romagne toscane³¹⁰, tout en formulant une contradiction entre « construction identitaire » et « consommation » :

³⁰⁹ Précisons que les communes de Ravenne et Rimini ont posé quelques difficultés de par l'ambivalence de leur statut : à la fois chef-lieu de province dont le centre-ville abrite un patrimoine culturel très riche et commune littorale dont les stations balnéaires sont particulièrement prisées. Les photographies les concernant ont donc été réattribuées à l'une ou l'autre des catégories en fonction du contenu et de la localisation précise (lorsque disponible) des images en question.

³¹⁰ La Romagne toscane est une zone située au sud de la région, dans les Apennins et qui a été historiquement gouvernée par le Duché de Toscane, à l'inverse du reste de la Romagne qui faisait partie des légations pontificales. Ce territoire fait aujourd'hui l'objet d'une mise en valeur dans le cadre du tourisme vert, notamment par le balisage par les autorités régionales de nombreux sentiers de randonnée

« On cherche une approche, une marque, qui parte d'abord de la culture et la met en valeur par le tourisme, pas qui parte du tourisme auquel on rattache quelques morceaux de culture, qui a toujours été la façon de faire d'ici, parce que chez nous c'est la riviera qui décide. La riviera n'a jamais voulu approfondir les autres choses, parce que sinon les touristes de la riviera après ils se déplacent, ils vont ailleurs et ils ne consomment plus sur la plage. » (entretien avec Alessandro Zucchini du 26.01.2015)

Ces deux corpus peuvent être considérés comme deux jalons, assez proches certes, dans l'histoire des pratiques de la promotion touristique de la région Émilie-Romagne et la comparaison des deux cartes permet d'identifier les dynamiques à l'œuvre (Figure 75 et Figure 76). Au-delà des biais introduits par la taille différente des deux corpus, le semi des lieux mis en image dans les années 2000 est plus dispersé et recouvre une part plus grande du territoire régional. Dans le corpus n°1, la ville la plus représentée est Ravenne avec 105 photographies. Cette surreprésentation est explicable à la fois par l'étendue du territoire communal de Ravenne et par la richesse du patrimoine culturel qu'elle rassemble³¹¹. Le littoral est assez présent mais il faut également constater une forte représentation des communes rurales et montagneuses. C'est particulièrement le cas dans les provinces de Reggio-Emilia et Forli-Cesena, ce qui correspond aussi à la zone d'implantation des principaux districts industriels (mécaniques et agroalimentaires pour le premier, céramique pour le second cas) de la région. En Émilie-Romagne les localités objets de la promotion touristique ordinaire ne sont pas disjointes des lieux de production industrielle. Ainsi, les deux réalités cohabitent et peuvent même fusionner lorsqu'il s'agit de mettre en valeur certains secteurs comme la mécanique automobile, à l'image de la Ferrari exposée devant le stand régional lors de l'Exposition Universelle de 2015 (Figure 65). Les usines Ferrari, Ducati ou Maserati sont d'ailleurs souvent dotées de musées qui attirent de nombreux passionnés et sont traitées comme des éléments du patrimoine culturel régional au même titre que les monuments historiques.

³¹¹ Port militaire majeur durant l'Antiquité, Ravenne devint une des villes les plus importantes d'Italie au tournant entre l'Antiquité et le Moyen Âge en assumant le rôle de capitale de l'Empire Romain d'Occident après la chute de Rome puis siège de l'exarcat byzantin d'Italie. Les monuments religieux de la ville abritent la plus grande collection de mosaïques du Haut Moyen Âge en Europe.

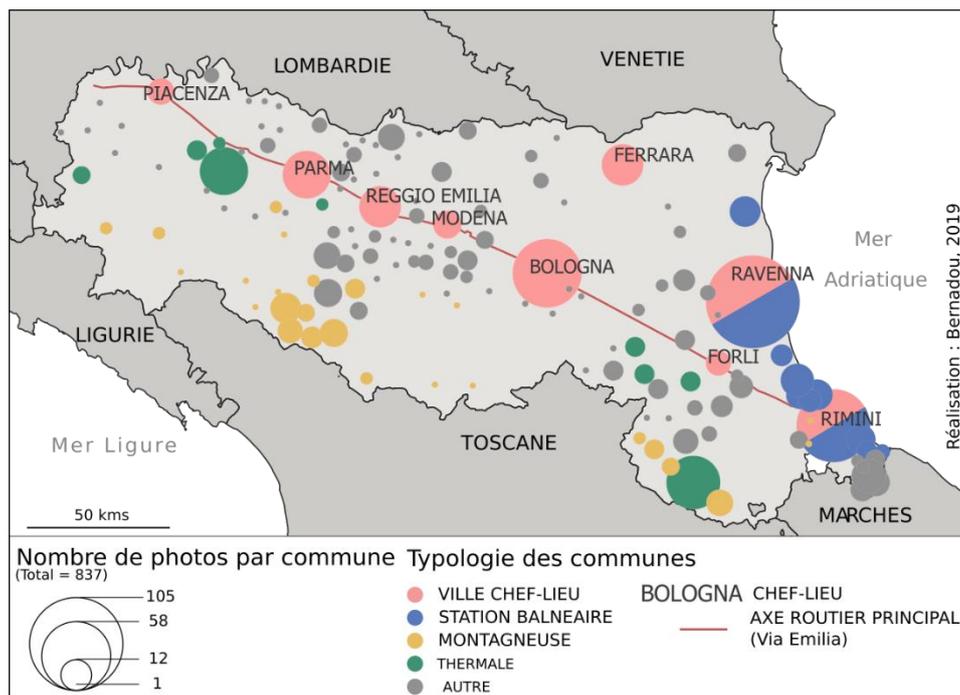


Figure 75. L'Émilie-Romagne dans l'imagerie du site internet (années 2000)

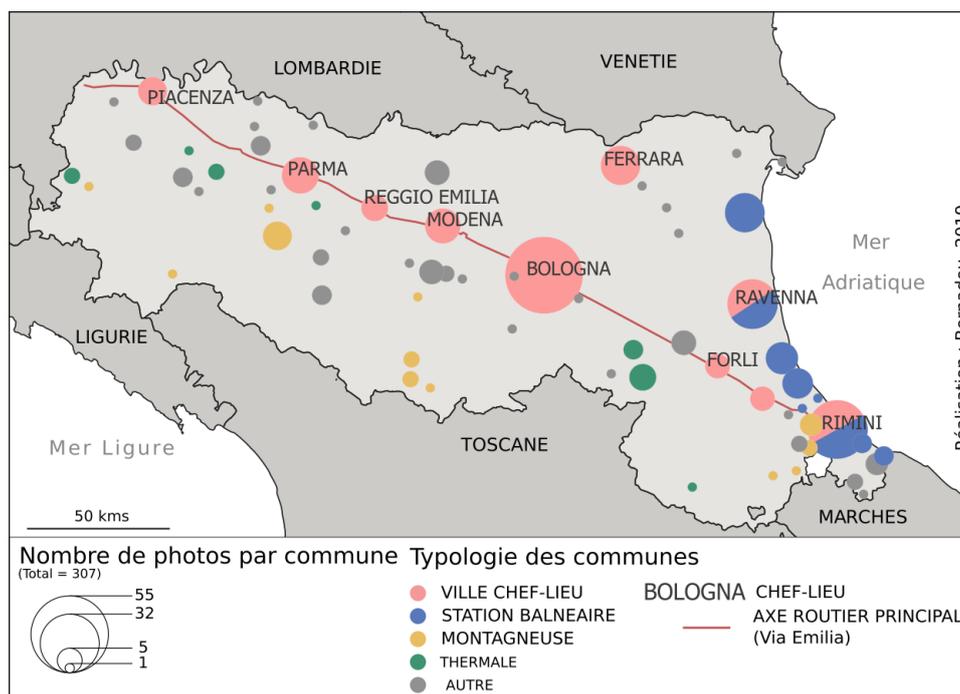


Figure 76. L'Émilie-Romagne selon la page Facebook de l'office de tourisme (2014-2015)

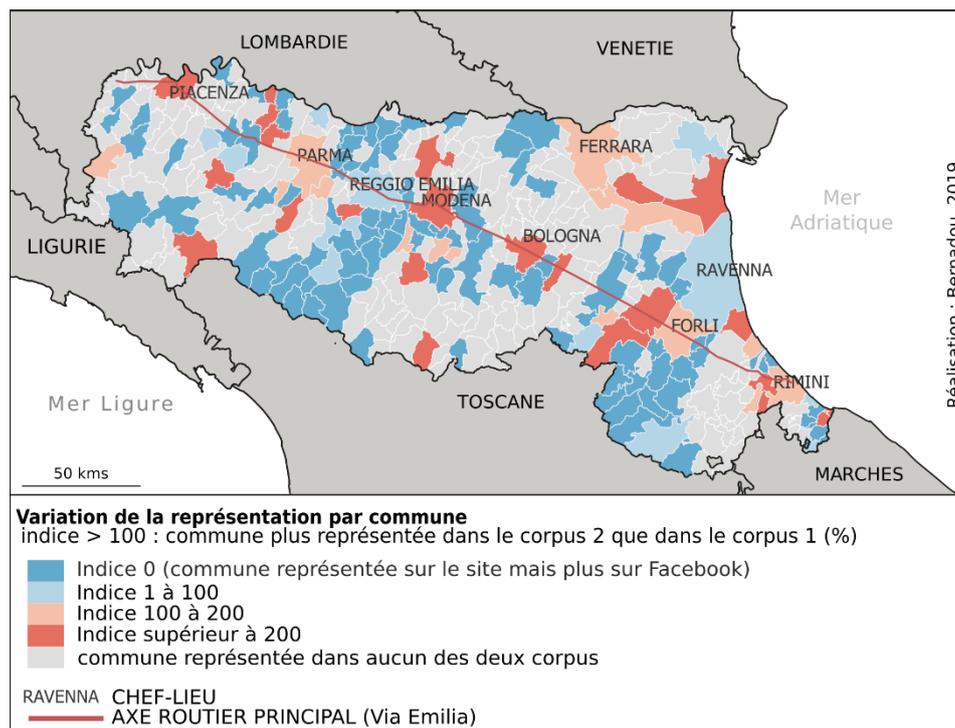


Figure 77. Une nouvelle vision du territoire régional à travers la comparaison des deux corpus

L'attention portée à la ville de Ravenne diminue sensiblement dans le second corpus, tout comme la représentation des communes de montagne. Au contraire, Bologne voit son poids relatif augmenter fortement, c'est aussi le cas pour les chefs-lieux de province répartis le long de la *Via Emilia*. D'une manière générale, l'imagerie issue du site internet (corpus 1) est tournée vers la définition classique de patrimoine, à savoir des monuments, des espaces naturels protégés et des vues paysagères. Sous certains aspects, elle constitue presque un inventaire de « tout ce qu'il y a à voir » en Émilie-Romagne. Les images utilisées dans la promotion contemporaine sur les réseaux sociaux sont plus diversifiées et leur nature comme leur localisation sont surtout tributaires de choix de communication plus évidents et plus directs que celles mises en dépôt dans la banque d'image. L'entretien conduit auprès d'un des membres du *social media team* éclaire cette question :

“Le choix se fait par rapport à nos goûts personnels mais aussi un peu au territoire : on sait bien par exemple que cette semaine nous avons déjà pris une photo de Bologne, une de Parme, une de Ferrare et qu'il en faudrait aussi une de la Romagne. On ne prend pas seulement celles qui nous plaisent le plus mais on cherche aussi à avoir une réflexion géographique³¹².” (Entretien avec Nicholas Montemaggi du 20.09.2015)

³¹² “La scelta si fa in basa al nostro proprio gusto ma anche un po' al territorio : comunque sappiamo che questa settimana abbiamo già preso una foto da Bologna, una da Parma, una da Ferrare, me ne servirebbe anche una dalla Romagne. Quindi non è che prendiamo solo quelle che ci piacciono di più ma cerchiamo anche di avere una riflessione geografica.”

A nouveau, l'échelle de référence qui sous-tend la réflexion « géographique » est un élément de géographie administrative : la maille provinciale. Une analyse plus fine de la répartition de ces images laisse cependant apparaître des zones constituées comme « lieux exemplaires » et des zones d'ombres qui sont de fait marginalisées, oubliées (volontairement ?) par la promotion régionale (Figure 75 et Figure 76). C'est par exemple le cas, dans les deux corpus, du piémont des Apennins au sud de Bologne ou de la partie de la plaine padane qui environne Ferrare. Dès lors, quelques questions s'imposent : comment se justifie ce traitement inégal du territoire de la part des acteurs directement en charge de la promotion ? Doit-on y lire une simple corrélation avec la densité de « sites d'intérêts touristiques » ? Sur quels critères s'effectue le jugement de l'intérêt touristique supérieur de tel ou tel site ? Questionné au sujet de l'existence d'angle-morts dans les lieux mis en image par leur activité de promotion, l'acteur ajoute :

“Nous voulons promouvoir tout le territoire. C'est évident qu'il y a des zones plus fortes, qui ont plus de services, des infrastructures et sont mieux préparées pour le tourisme. Nous cherchons à donner de la visibilité à tous, mais nous pensons aussi que si une zone n'a ni les infrastructures ou les ni les instruments pour recevoir les touristes, à quoi ça sert d'en faire la promotion ? Nous dépensons beaucoup d'argent et d'énergie à promouvoir une certaine zone mais après si le touriste arrive là-bas et ne sait pas comment se débrouiller parce que sur place ils ne sont pas prêts...³¹³ » (idem)

La Figure 77 met en évidence les changements intervenus pendant la dizaine d'années qui sépare les deux corpus³¹⁴. L'attention s'est ainsi considérablement reportée sur les communes du faisceau central qui parcourt la région du nord-ouest au sud-Est (matérialisé par la *Via Emilia*). Les communes périphériques, qu'il s'agisse de celles bordant le Pô au nord de la région ou des communes de montagne du sud ont quant à elles disparu de l'iconographie diffusée par la région. En règle générale, les zones rurales, les petits villages de montagne au sud de la région et les stations balnéaires sont en recul, au profit des villes moyennes (qui peuvent aussi appartenir à la catégorie « autres » puisqu'elles en sont pas toutes chef-lieu de province) et grandes situées principalement le long de la *Via Emilia*. Un autre élément clé de cette politique d'image recentrée est à trouver dans la naissance de la marque régionale, mise

³¹³ « Cerchiamo di promuovere tutto il territorio. E chiaro che ci sono alcune aree più forti, che hanno più servizi, hanno più strutture e sono predisposte al turismo. Noi cerchiamo di dare spazio a tutti ma siamo dell'opinione che se un'area non ha le strutture o neanche gli strumenti per ricevere i turisti che cosa si promuove a fare? Noi spendiamo tanto soldi e energia a promuovere una determinata area poi magari se il turista arriva lì non sa neanche come muoversi perché loro non sono pronti... »

³¹⁴ Les deux corpus n'étant pas de taille équivalente, la comparaison a été faite sur la base du poids relatif des communes dans chacun des deux corpus. Dans ce calcul l'indice 100 signifie que la part de la commune est la même dans les deux corpus, un indice supérieur à 100 signifie que la commune a une place plus grande dans la promotion sur Facebook qu'elle ne l'avait sur le site internet et un indice inférieur à 100 signifie que la commune était plus fréquemment représentée dans la banque d'image du site que dans la promotion contemporaine sur la plateforme de réseau social.

en place à l'occasion de l'Exposition Universelle de Milan 2015, qui ne porte plus le nom de la région administrative mais celui de cet axe central (Figure 78).



Figure 78. Via Emilia, la marque territoriale de la Région Émilie-Romagne en vigueur depuis 2015. Source : <https://www.aptservizi.com/>

Sans que la progression soit aussi marquée, les chiffres de la fréquentation touristique régionale du point de vue des arrivées (donc du nombre de touriste et pas du nombre de nuitées, qui reste encore à l'avantage de la Riviera en raison de la longueur des séjours sur place) témoignent de la réussite des efforts entrepris (Figure 79) pour donner un visage plus urbain à la région en tant que destination touristique. Il faut également replacer cette tendance dans les changements plus globaux du tourisme international, qui a vu ces dernières années exploser la pratique des *city-trips* (Bock, 2015 ; Safaaa, Housni et Bédard, 2017).

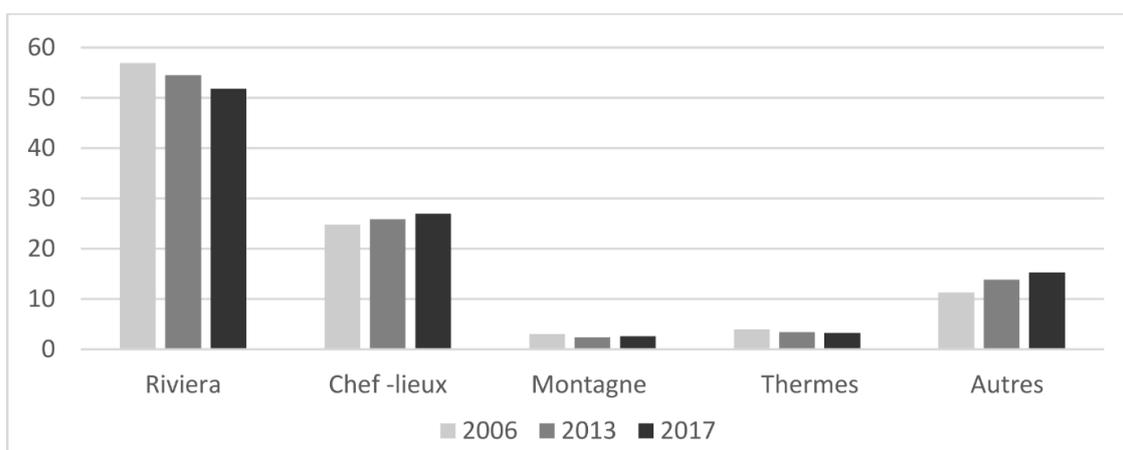


Figure 79. Fréquentation touristique du territoire régional en part du total des arrivées. Source : Observatoire Régional du Tourisme.

Ainsi, l'entrée dans une logique de compétitivité de la destination touristique mais aussi plus généralement la transformation de la territorialité institutionnelle modifient le rôle de la promotion touristique, héritée de celle du patrimoine culturel régional. La pratique de la communication touristique n'est plus un instrument au service de la réduction des inégalités par l'intermédiaire d'un aménagement homogène et équilibré du territoire régional. Ce phénomène est d'autant plus marqué dans le cas particulier de Bologne, la capitale régionale devenue en 2014 la seule Ville Métropolitaine de la région.

2.2.3. Les traces involontaires de la dynamique de métropolisation

L'étude de la géographie des lieux choisis pour mettre en image l'Émilie-Romagne a également eu un résultat inattendu. Elle a permis de mettre en évidence un processus à l'œuvre, moins directement lié aux choix stratégiques des acteurs de la promotion régionale : celui de la métropolisation. Le chapitre 2 a été l'occasion de montrer comment le polycentrisme a depuis longtemps constitué un élément identitaire (Farinelli, 1984) et une base pour les politiques publiques régionales (Anderlini et Varini, 1997a ; Bonora, 1999 ; Bonora et Gardini, 2004). Pourtant, dans la promotion réalisée sur la page Facebook, Bologne – dont la commune comprend seulement 8.5% de la population régionale et 11,7% des arrivées touristiques en 2013 - compte pour près de 18% des images recensées alors qu'elle n'était présente que dans 7% des photographies du site internet des années 2000. Cette surreprésentation de la capitale régionale est d'ailleurs soulignée par plusieurs des abonnés à la page Facebook sous la forme de protestations qui témoignent bien de l'ancrage communal des appartenances locales. En guise de commentaire à un cliché ayant pour objet une vue nocturne des rues de la capitale régionale, l'un des abonnés réagit ainsi :

“ Mais bien-sûr... comme si il nous manquait la photo de bologne [sic] le soir. JE VOUS RAPPELLE QUE C'EST LA PAGE DE LA REGION, PAS DE BOLOGNE !!! Essayez de vous retenir s'il vous plait³¹⁵. ”

Les membres du *social media team*, interrogés sur la base des cartes précédentes (Figure 75, 77 et 78) à propos de cette surreprésentation de Bologne dans la promotion touristique régionale se défendent de s'y livrer à dessein :

“ Oui, nous l'avions remarqué mais c'est l'infographie que tu as faite qui nous a fait comprendre à quel point. Mais Bologne étant la Ville Métropolitaine, la ville la plus grande, c'est aussi le lieu où il se passe le plus de choses. L'été par exemple, on parle moins de Bologne parce que c'est sur la Riviera que les choses se passent. Avec l'arrivée de l'hiver,

³¹⁵ « E te pareva...figurarsi se manca la foto di bologna verso sera. VI RICORDO CHE E' LA PAGINA DELLA REGIONE, NON DI BOLOGNA !!! Cercate di contenervi, prego. » Commentaire posté le 20.04.2015 sur la page Facebook officielle Turismo Emilia Romagna.

Bologne devient un gros hub, nous essayons de nous déplacer le plus possible sur des choses différentes mais Bologne est la ville qui concentre le plus d'événements³¹⁶."

La dynamique de métropolisation est à l'œuvre, de manière apparemment involontaire, et l'iconographie touristique en est un révélateur. Si la ville de Bologne possède désormais le statut de métropole sur le plan politique, sa suprématie semble encore poser problème, notamment pour les habitants qui vivent hors de Bologne. Je reviendrai dans les deux chapitres suivants sur la question des relations entre les acteurs des différents échelons territoriaux et sur les changements apportés par la réforme territoriale ayant institué les métropoles (loi Delrio de 2014). Les modifications profondes de la législation régionale en matière de promotion touristique, à travers la « Loi Corsini » de 2016, confirment cette tendance. La nouvelle partition du territoire régional en *aree vaste* fait en effet de Bologne (associée à Modène), un espace à part, une nouvelle destination touristique infra-régionale (cf. chapitre 5).

2.2.4. Une région où il fait bon vivre : tourisme expérientiel et ouverture du récit à la population locale

En complément des traitements cartographiques appliqués à l'imagerie régionale, une analyse iconographique a été conduite sur les photographies du second corpus³¹⁷ à partir de la méthode mise au point par M. Tabeaud et X. Browaeys dans le cadre de l'étude des images des brochures touristiques (Tabeaud et Browaeys, 2007). Le procédé consiste à passer chacune des photographies du corpus au crible d'une grille de lecture afin de construire une base de données permettant de dégager les tendances principales de cette fabrique de l'image. L'adaptation de cette grille aux nouveaux supports de communication que sont les réseaux sociaux et en particulier Facebook³¹⁸ a abouti à l'identification de trente critères de classement (Tableau 22). Ces critères permettent d'interroger à la fois le contenu de ces photographies (ce qui est donné à voir) et certains aspects formels (comment le contenu est donné à voir). Il ne s'agit donc pas de se livrer à une analyse qualitative approfondie d'un ou plusieurs clichés particuliers mais plus de dégager l'impression générale que peut avoir une personne qui parcourt régulièrement la page Facebook en question, qui la fait défiler,

³¹⁶ "Quello sì. Ma l'infografica che hai fatta ci fa capire quanto forte era questo peso. Ma Bologna essendo la città metropolitana, la città più grande, è anche il luogo in cui succedono più cose. D'estate per esempio Bologna viene coperta di meno perchè in Riviera ci sono più cose. Con l'inverno, Bologna diventa un hub molto forte, noi cerchiamo di spostarci più su altre cose pero molte volte Bologna è la città che ha anche più eventi"

³¹⁷ Le même type d'analyse aurait été intéressant à mener également dans le cadre du premier corpus (années 2000) mais étant donné son volume je n'ai pas réussi à la mener à bien dans le temps imparti.

³¹⁸ Un post sur une page de réseau social comme Facebook est composé d'un document iconographique, souvent une photographie (ou plusieurs dans le cas de la mise en ligne d'un « album » thématique) ou une vidéo, et de texte. La partie textuelle, qui n'a pas été prise en compte dans l'analyse, est composée du titre donné à l'ensemble du post, de l'éventuel chapeau introductif qui constitue souvent aussi la légende de la photo et enfin des différents commentaires que peuvent rédiger les internautes directement à la suite de l'image en question.

probablement sans s'attarder plus de quelques secondes par photographie (Bastos, 2015 ; Bordelon et Ferreira, 2017).

Mise en forme	Contenu de l'image	Données Facebook
Type d'image	Thème général	Nombre de commentaire
Auteur	Type d'espace	Nombre de partage
Couleur ou noir et blanc	Objet particulier représenté	Nombre de <i>like</i>
Échelle ou plan	Tonalité/ambiance	Nombre de photographie de l'album concerné
Angle de prise de vue	Modalité de présence de l'eau	
Date de prise	Type de végétation	
Part du ciel	Présence humaine	
Météo	Activité humaine en cours	
Saison	Personnage célèbre	
Moment de la journée	Type de bâti	
Couleur dominante	Époque historique du bâti	
Espace simple ou complexe	Présence animale	
	Produits typiques	
	Type de véhicule présent	

Tableau 22. Les trente critères de l'analyse iconographique conduite sur l'imagerie diffusée par l'APT de l'Émilie-Romagne sur Facebook. (Bernadou, 2017)

L'identification des formes et des objets les plus régulièrement présents permet de se faire une idée des éléments que les acteurs en charge de la promotion territoriale veulent placer, à travers le tourisme, au centre de la nouvelle image de la région. Conformément aux éléments dégagés par l'analyse cartographique développée plus haut, le contenu des images diffusées par l'institution régionale met d'abord en évidence sa dimension urbaine. La ville est ainsi le théâtre de 46% des 158 photographies mettant en scène un type d'espace particulier. Parmi ces représentations d'espaces urbains, la quasi-totalité concerne les centres historiques. Les faubourgs, les grands ensembles et les zones d'activité sont - classiquement - laissés de côté (sauf lorsqu'il s'agit de mettre en valeur un des fleurons de l'industrie régionale comme dans le cas des usines Ferrari à Maranello et à Modène). Cette surreprésentation de la ville comme élément caractéristique du paysage régional se retrouve également dans le critère des couleurs dominantes, puisque ce sont les tons brique et ocre des murs et des rues à arcades qui sont majoritaires. La seconde couleur la plus présente dans ce corpus d'image est le bleu, principalement à cause de la part du ciel (généralement plus d'un quart) dans les photographies. Cet élément incite à envisager les conditions météorologiques comme un des éléments essentiels du discours de l'institution. Parmi les 204 photographies qui permettent à l'observateur d'identifier le temps qu'il faut, la pluie n'est présente que deux fois, ce qui est

conforme aux stéréotypes de l'imagerie touristique (Tabeaud et Browaey, 2007), y compris dans le cas d'une promotion plus éloignée du tourisme balnéaire.

Le patrimoine bâti (notamment les châteaux ou les ruelles héritières des villes médiévales) reste le thème le plus fréquemment évoqué dans ces images, même si cette proportion est très largement inférieure à ce qui était montré dans le premier corpus. La part des images consacrées aux œuvres d'art (le corpus comprend de nombreuses photographies de tableaux exposés dans les musées de la région) et aux expositions temporaires constitue un second vecteur de la mise en scène classique du patrimoine culturel régional (Figure 80).

Le principal élément novateur réside dans la place de choix réservée aux scènes illustrant la vie sociale ou festive et les pratiques de divertissement. Le critère de la présence humaine sur les images insiste sur l'aspect social du séjour sur place, avec près de 30% des images qui mettent en scène des personnes, le plus souvent en petit groupe. Ces dernières ne sont pas directement identifiables comme des touristes et peuvent au contraire figurer des habitants vacants à des activités de loisirs. Les terrasses de café ensoleillées situées sur les places des centres villes de la région constituent un archétype souvent repris, en phase avec la tendance des *city trip*. Ceci constitue un véritable tournant par rapport à la banque d'images du site internet (corpus), dont les clichés sont presque toujours vides d'hommes.

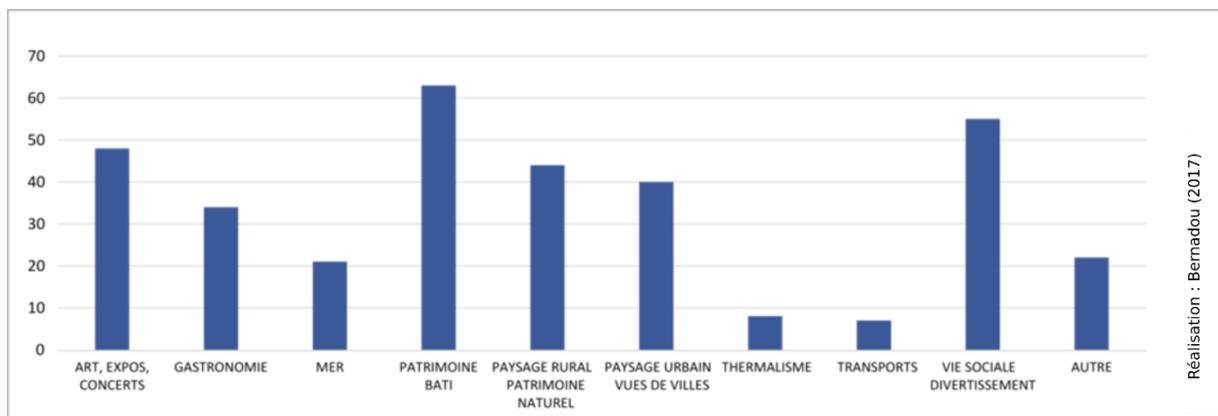


Figure 80. Nombre d'image par thème dans les images diffusées sur le profil Facebook

De même, dans la forme des images recensées ici, le proche l'emporte souvent sur le lointain (les plans serrés comptent pour 43% des images, les plans larges pour 24% seulement). Il s'agit de mettre l'observateur en situation : présenter des images qui donnent à voir ce que le touriste verra une fois sur place, à son échelle. Ces plans moyens ou serrés permettent de mettre en valeur les produits phares (à nouveau principalement gastronomiques, mais également ici mécaniques) et les œuvres d'art exposées dans les collections permanentes des musées de la région ou lors d'expositions temporaires dont la promotion est en partie assurée à l'échelle régionale. Le but n'est clairement pas de rechercher une forme d'objectivité, comme cela avait pu être le cas dans les décennies passées avec des vues de monument sur le modèle

dit en Italie « Alinari »³¹⁹. Au contraire, dans la grammaire audiovisuelle, l'exposition d'un détail est une marque de subjectivité (Gervereau, 2004) qui exacerbe la dimension « expérientielle » que l'agence de tourisme recherche dans sa nouvelle stratégie de communication. Ces choix s'expliquent par les modifications dans la pratique touristique soulignées par les spécialistes : les attentes des clients seraient en effet toujours plus tournées « vers un tourisme expérientiel : vivre l'authenticité, *l'Italian way of life* » (Dall'Ara, 2009, p. 117), qui constitue d'ailleurs le slogan de la nouvelle marque territoriale *Via Emilia*. Le succès contemporain d'entreprises comme AirBnB, au-delà de ses aspects budgétaires, est symptomatique de cette volonté des visiteurs de voir s'estomper la frontière entre habiter en touriste et habiter en résident et dans le cadre du « tournant expérientiel » qui a caractérisé la pratique touristique des années 2010 (Decroly, 2015 ; Gombault et Bourgeon-Renault, 2014 ; Gravari-Barbas et Delaplace, 2015).

Une fois de plus, les images ayant pour thème la gastronomie ou les productions alimentaires typiques occupent également une place considérable (Figure 80). Il s'agit là d'un indicateur supplémentaire de cette dimension de la promotion territoriale contemporaine, dans laquelle la découverte des saveurs et des traditions culinaires est centrale. Cela tient également, de manière plus structurelle, au fait que l'APT est une société dont le capital est partagé entre l'institution régionale (51%) et les chambres de commerce locales (49%). Ces dernières réclament un effort particulier sur la promotion des produits, ce qui renvoie à la notion de « club de produits » évoqués plus hauts.

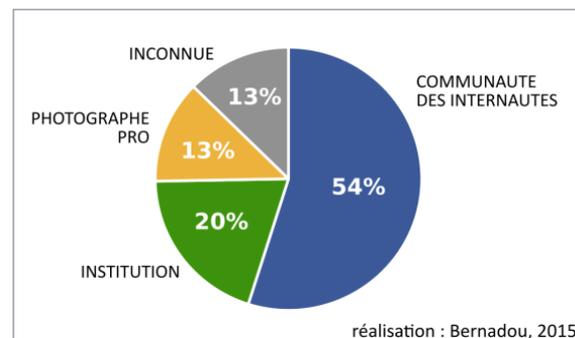


Figure 81. Origine des images mises en ligne sur le profil Facebook

La plupart des photographies sont directement issues de « la communauté des internautes » (Figure 81), dans la droite ligne de l'évolution contemporaine de la communication territoriale qui a été abordée au chapitre 3. Il s'agit donc d'images mises en ligne par des particuliers sur d'autres plateformes de réseaux sociaux mais avec le mot-clé « #turismoER ». Le rôle des membres du *social media team* de l'APT consiste alors à sélectionner les images

³¹⁹ D'après les frères Alinari, fondateur d'un atelier de photographie spécialisé dans les photographies d'œuvre d'arts et de monuments au style neutre et documentaire aisément identifiable, notamment utilisées dans la plupart des manuels scolaires et guides touristiques italiens du XXe siècle.

qui correspondent le mieux à leur besoin du moment et à les republier sur leur page³²⁰. Les acteurs rencontrés sur le terrain, qui ont accès aux statistiques détaillées des internautes qui interagissent avec leur page, déclarent que cette communauté est constituée en grande majorité des *Instagramers* locaux, souvent regroupés de manière spontanée par province. Ce sont surtout des individus jeunes (entre 20 et 30 ans), au mode de vie urbain et très « connectés », ce qui est un facteur de plus de la surreprésentation des villes chefs-lieux dans le corpus. Les touristes qui pensent à insérer le mot-clé #turismoER dans les photos qu'ils partagent sur internet participent eux aussi, de manière plus marginale, à l'alimentation de la banque d'image disponible pour la promotion territoriale. L'image de la région est aussi co-construite par l'institution (l'APT en charge de la sélection des clichés) et les usagers du territoire (qui mettent à disposition des images d'un nouveau type). Le membre du social media team rencontré en situation d'entretien souligne que l'un des objectifs de cette stratégie d'ouverture consiste à « rendre les habitants « ambassadeurs » de leur propre région » (Edwards et al., 2017). Ce phénomène est à rapprocher de celui des *greeters*, qui fleurit dans la plupart des grandes villes touristiques depuis la fin des années 2000, où les résidents locaux, le plus souvent bénévoles, prennent une part active dans l'accueil et l'accompagnement des touristes en proposant de partager avec eux leurs savoirs, leurs « bons-plans » et parfois leur hospitalité. Le territoire est donc présenté de manière « ordinaire » (Paillard, 2014), tel qu'il est vu et vécu par les habitants et non plus, comme dans les décennies précédentes, dans une logique didactique.

L'étude des personnages ou personnalités qui sont soit mentionnés, soit représentés dans l'iconographie pour « incarner » la région confirme cette volonté de toucher aussi la population locale. Ainsi, certaines références attendues sont bien présentes. C'est le cas des grands artistes locaux qui peuvent être seulement mentionnés dans les légendes de certaines images, soit en tant que référence culturelle qui « incarne » une réalité locale pour évoquer Rimini « la ville du cinéaste Fellini » ou Santarcangelo di Romagna « la ville de Tonino Guerra » ou bien figurer à travers leur portrait, à l'occasion des expositions temporaires qui se tiennent sur le territoire régional et dont l'agence de promotion touristique se fait le relais. C'est par exemple le cas de Giovanni Boldini (portraitiste ferrarais du XIXe siècle) ou de Piero della Francesca (peintre romagnol de la Renaissance). Les personnalités représentées appartiennent également à une catégorie plus surprenante dans le cadre de la promotion touristique : celle du sport. Ainsi les personnalités qui bénéficient de la plus forte exposition dans le corpus issu de la page Facebook sont des personnalités qui parlent d'abord aux habitants : Marco Pantani (ancienne gloire du cyclisme, né à Cesena, qui apparaît six fois dans les images publiées la semaine de son anniversaire (entre le 10 et le 15 janvier) et Massimo

³²⁰ Le nom des auteurs des photographies est très rarement mentionné (sauf dans les quelques cas où l'image est le fruit du travail d'un photographe professionnel), c'est généralement par le pseudonyme utilisé par l'auteur sur l'un des réseaux sociaux duquel la photographie est extraite (Instagram en premier lieu mais aussi parfois Twitter ou Flickr) que l'identification est permise.

Bottura (chef triplement étoilé, propriétaire d'un restaurant célèbre à Modène et organisateur d'un festival annuel sur le thème de la gastronomie à Rimini). Dans cette catégorie il faut ajouter l'apparition de Nicola Rizzoli, arbitre de football international, à qui l'équipe du *social media team* dédie un post au moment où il est choisi pour arbitrer la finale du Mondial 2014 au Brésil ainsi que celle de Fabrizio Castori, entraîneur du petit club de football de Carpi qui s'est hissé en 2015 en première division italienne. Ces dernières références visent d'abord la population locale susceptible de ressentir une certaine fierté à l'évocation de ces personnalités dont la notoriété ne dépasse pas les limites du territoire régional. Cette forme de communication vise donc à la fois deux objectifs et deux cibles. En faisant des habitants de la région des protagonistes de la promotion, l'institution régionale reprend un vocabulaire actuel, une manière de faire parler les images qui est celle pratiquée par les touristes qui fréquentent ou fréquenteront les lieux en question. Elle limite ainsi le risque d'échec inhérent à toute campagne de communication.

L'analyse présentée dans cette sous-partie montre au final comment une institution parvient à instrumentaliser les habitants (voire ses visiteurs) dans le cadre de ses stratégies de communication, afin de modifier son image, pourtant fortement ancrée, de région essentiellement adaptée au tourisme balnéaire. Le tout visant à offrir l'image d'un territoire vécu. Plus qu'un territoire à visiter, c'est un territoire à habiter qui est ainsi mis en scène, en accord d'ailleurs avec la dimension expérientielle du tourisme contemporain ainsi qu'avec celle des processus de patrimonialisation. La stratégie à l'œuvre est celle de la diversification de l'image, ce qui constitue une certaine rupture avec les pratiques antérieures, principalement attachées à la diffusion de photographie du patrimoine culturel matériel, notamment à travers les monuments. Ces pratiques confirment l'idée selon laquelle la pratique récente du *branding* territorial « décloisonne tourisme, production agricole et promotion industrielle » (Michelet et Giraut, 2014, p. 1). Au-delà de ces observations thématiques, la méthodologie employée dans cette partie semble aisément transposable en dehors du champ touristique et pourrait constituer un nouvel angle d'approche des représentations territoriale si elle était appliquée aux autres supports du récit territorial fondés sur la diffusion de matériaux iconographiques, comme les brochures généralistes, les magazines et les comptes officiels de l'administration sur les réseaux sociaux (hors tourisme).

Conclusion du chapitre 4

Ce chapitre a mis en avant les efforts déployés par les acteurs institutionnels pour faire exister les territoires régionaux sur la scène nationale mais aussi internationale, à la fois auprès des résidents / citoyens-électeurs et des usagers de passage. Cette existence se matérialise y compris en tant que destination touristique, qui est un mode d'existence particulièrement

pertinent dans le contexte contemporain où le tourisme accroît sans cesse sa place dans la production mondiale de richesse. Les stratégies exposées témoignent d'une évolution récente, qui se fait dans deux directions principales : la première est celle d'une identification des produits d'excellence (qui sont de plus en plus immatériels) censés incarner le territoire et ses qualités, la seconde consiste en une sélection croissante des lieux à valoriser, de plus en plus regroupés dans une logique réticulaire voire linéaire. La période actuelle voit aussi **le passage des « biens culturels » aux « produits d'excellence »** (*eccellenze*), une catégorie plus large qui intègre la première grâce au triomphe de la logique marchande de la valorisation patrimoniale. Les figures de proues de cette catégorie ne sont plus les monuments du patrimoine culturel et artistique matériel, comme cela pouvait être le cas au début du siècle, mais plutôt les produits du terroir et les traditions gastronomiques (souvent réinventées). Ces derniers sont en effet parfaitement adaptés au « tournant expérientiel » qui caractérise l'évolution du tourisme contemporain et permet de rapprocher les catégories de touriste et d'habitant pour les fondre dans la catégorie des « usagers », à la fois cibles et co-constructeur de l'image produite du territoire en question. Ces *eccellenze* sont supposées incarner la qualité intrinsèque du territoire, ce qui témoigne d'une inscription assumée dans la compétition entre territoire (et ce bien au-delà de la dimension de destination touristique).

Ce chapitre a également mis en évidence **les efforts permanent de sélection**, qui résultent à la fois de la nécessité de concentrer des ressources qui vont en s'amenuisant et de celle de proposer des éléments forts, presque stéréotypes pour construire une représentation simple et supposée efficace du territoire. Cette tendance **fait émerger de nouvelles figures géographiques**, de plus en plus distantes du semis de points qui caractérisait la visée encyclopédique des opérations de sauvegarde et de valorisation en interne du patrimoine régional. Au contraire, c'est donc vers **la figure de la ligne** (de la route ou de l'itinéraire) que semblent s'accorder la plupart des politiques publiques liées à la patrimonialisation et à la promotion touristique (et au-delà). Cette observation, qui va dans le sens d'un délaissement des périphéries éloignées de ces axes majeurs, amène à questionner l'interprétation contemporaine du rôle de l'institution régionale dans l'aménagement de son territoire.

Ces deux dynamiques se combinent pour dessiner les contours de l'image de la région telle que ses acteurs veulent qu'elle soit identifiée à l'extérieur de ses frontières mais pas seulement. Les éléments de l'image du Latium et de l'Émilie-Romagne présentés ce chapitre, issus des stands régionaux lors des Grands Événements, des politiques culturelles régionales ou de la promotion touristique de ces territoires ont mis en évidence certains référents identitaires récurrents. La stabilité de certains d'entre eux dans le temps permet de les considérer comme faisant partie du « noyau central » toujours réactualisé des représentations (Abric, 1994, 2005). D'autres éléments sont quant à eux tributaires d'une trajectoire : ils peuvent avoir été très présents à une période donnée puis avoir été abandonnés au fil du temps ou bien sont apparus récemment ou bien encore ne sont mobilisés

dans le récit territorial qu'à des occasions spécifiques, ils constituent mes éléments périphériques de cette image régionale. La lecture des différents documents pour constituer ici le corpus du récit territorial permet de confirmer et d'affiner le rôle et la typologie de ces constituants de l'image.

En Émilie-Romagne, par exemple, il y a bien un resserrement géographique (le long de la Via Emilia, comme le décrit bien la nouvelle marque territoriale) et une identification nette des trois thématiques porteuses pour la notoriété touristique : les moteurs, le bien-être, la nourriture. Ces thématiques ont fait l'objet d'une co-construction entre les acteurs de l'institution régionale et les acteurs privés, qui ont à cette occasion (comme à celle de l'Exposition Universelle de 2015) su reconnaître leur intérêt commun dans le processus de fabrication narrative du territoire régional. L'intégration des acteurs privés dans la stratégie de promotion de la destination Émilie-Romagne et son renouvellement dans la longue durée et censé garantir un fonctionnement plus efficace des politiques de développement et une image plus stable que dans le cas du Latium, mais elle tend à accroître la marchandisation des ressources territoriales disponibles, suivant en cela une tendance assez commune en Europe (François, Hirczak et Senil, 2006 ; Gumuchian et Pecqueur, 2007 ; Lamara, 2009).

Cette tendance est renforcée par l'utilisation de métaphores spatiales (dont fait partie l'idée de « région-route ») et la mobilisation d'éléments physiques pour inscrire le territoire régional dans des frontières présentées implicitement comme « naturelles » (le Pô, l'Adriatique et les Apennins forment un triangle souvent mentionné). Ces figures « renvoient à des formes concrètes, quasi de bon sens, et qui donc facilitent l'adhésion et la confiance. Elles rationalisent également le lien entre la géographie et les experts et offrent des attestations reconnues comme scientifiques et donc « vraies » ». (Fourny, 2008, p. 109). Ainsi, la Via Emilia à la charnière des Apennins et de la plaine du Pô est depuis longtemps considérée comme l'élément unificateur de la région Émilie-Romagne, de nombreux supports du récit territorial et des discours d'acteurs recueillis sur le terrain l'associent d'ailleurs métaphoriquement au tiret qui unit les deux parties de la région :

« La première image qui me vient en tête [pour décrire la région] c'est la Via Emilia, l'élément qui unit cette région : n'oublions pas que nous avons un trait d'union au milieu, ça compte et pas qu'un peu³²¹. » (entretien avec Walter Vitali, le 28.10.2014)

L'idée de faire de la route et des axes de communication les éléments centraux du développement d'une « idée de région » s'est également répandue plus récemment dans le Latium, ici non pour refléter une réalité mais pour contrebalancer le poids écrasant de la ville capitale. Cela se perçoit à travers la promotion déjà évoquée des routes de pèlerinage (qui va jusqu'à "inventer", en collaboration avec la Région des Pouilles, un prolongement de

³²¹ « *La prima immagine che mi viene in mente [per descrivere la regione] è la via Emilia, l'elemento che unisce questa regione : non dimentichiamo che abbiamo un trattino in mezzo, non è di poco conto.* »

l'itinéraire au sud de Rome), mais également dans l'espoir, formulé ici par le président de l'institut CENSIS, de voir l'identité territoriale du Latium émerger des politiques de renforcement des axes de transport : "Malheureusement, nous ne réussissons pas à faire une politique infrastructurelle qui soit laziale, qui ait pour orientation de "faire l'unité du Latium"³²² (Entretien avec Giuseppe De Rita 23.02.2016).

Dans le cas du Latium, l'image de la région est célébrée dans sa diversité, même si la plupart des efforts sont consacrés à renverser la formalisation, bien installée dans le temps, d'un antagonisme objectif centre/périphérie, ce qui est bien plus aisé à mener dans une région polycentrique comme l'Émilie-Romagne. La question du rapport à la capitale semble constituer l'équation insolvable à laquelle chaque époque et chaque gouvernement régional apporte une réponse différente. L'évolution des trois derniers logos utilisés pour incarner les opérations de valorisation du patrimoine culturel est un exemple le plus représentatif (Figure 82). Le premier premier logo illustre bien la stratégie promue par l'Assesseur Giulia Rodano de promouvoir les périphéries en tournant le dos à la capitale³²³. De manière graphique cela se traduit, comme lors de l'Exposition de 1961, par la valorisation du patrimoine préromain (Figure 82), que ce soit dans la typographie choisie pour la graphie du mot Latium, le choix d'utiliser le latin au lieu de l'italien ou par l'utilisation symbolique de l'aile dorée qui constitue un motif récurrent de l'art étrusque. Lors de la redéfinition des politiques de communication réalisées par le gouvernement suivant, c'est le dessin d'un aqueduc qui est privilégié, et Marco Noccioli, qui est à l'origine de ce choix en tant que directeur du département Culture en 2011, déclare qu'il figure les relations de dépendance entre Rome et ses alentours mais de manière discrète et symbolique. Enfin, la version internationale du logo choisi en 2014 par la dernière administration régionale fait figurer le terme même de Rome dans son slogan, comme point de repère dont il convient de profiter de la notoriété internationale.



³²² « Purtroppo non riusciamo a fare una politica infrastrutturale che sia laziale, che abbia come riferimento "fare l'unità del Lazio" ».

³²³ Le slogan souvent cité par les acteurs de cette période est « Latium, la région où il y a AUSSI Rome³²³ » (Lazio, la regione con ANCHE Roma ! »

Figure 82. L'évolution du rapport des acteurs du Latium à la capitale à travers la succession des logos destinés à la valorisation du patrimoine culturel régional

Il faut également souligner la place croissante accordée dans la mise en récit de la région à la question des spécificités gastronomiques et des produits du terroir, jusqu'ici reliées à des territoires plus locaux (par exemple, le jambon et le parmesan à Parme, le vinaigre balsamique à Modène, la mortadelle à Bologne). Selon le responsable de l'agence de communication de la Région Émilie-Romagne, cette tendance tient avant tout (en dehors de sa propre région) de l'effet de mode :

« En Italie, l'Émilie est connue pour être une région riche, qui a été un temps sociale, avec beaucoup de services sociaux, où l'on vit bien et où on mange bien. C'est plus ou moins ça la renommée de l'Émilie-Romagne en Italie, depuis toujours. Le fait que la gastronomie soit désormais partout me semble le fruit du hasard, cela passera de mode, comme le vin il y a quelques années³²⁴ » (entretien avec Roberto Franchini, le 24.10.2017).

D'autres éléments sont quant à eux sujets à variation, ils ne sont pas mobilisés de manière aussi régulière que les précédents et constituent donc plutôt les éléments périphériques de l'image de la région (Abric, 1994). L'analyse du récit territorial dans le cas de l'Émilie-Romagne fait apparaître une forte dissonance entre les éléments relevés dans les champs analysés dans ce chapitre et les éléments avancés par les dirigeants politiques, lorsqu'ils étaient interrogés de manière spontanée sur leur propre définition de la région. Ainsi, la question de l'histoire politique ou du poids du Parti Communiste Italien sont des référents mobilisés par les élus et leurs collaborateurs mais sont totalement absents de la promotion touristique comme des documents destinés à renforcer l'attractivité économique et industrielle du territoire régional. La question des districts industriels et du modèle socio-économique des districts tend également à s'estomper en dehors de la parole de quelques responsables politiques et la tendance actuelle consiste plutôt à mettre en valeur des réussites très ponctuelles et qui ont peu à voir avec ce qui fut le cœur de l'économie de la « troisième Italie » : l'arrivée de Philipp Morris³²⁵, le cas Reggio Children³²⁶.... Formellement, cette nouvelle narration fondée sur un petit nombre de cas particuliers tient beaucoup plus du feuilleton que du grand récit qui était diffusé dans les années 1970-1980.

³²⁴ « In Italia l'Emilia è nota per essere una regione ricca, un tempo sociale, con molti servizi sociale, dove si vive bene e dove si mangia bene. Questo è più o meno la fama dell'Emilia-Romagna in Italia, da sempre. Il fatto che la gastronomia sia ormai ovunque mi sembra un caso, passerà di moda, come il vino qualche anni fa. »

³²⁵ L'ouverture d'une immense usine (plus de 600 emplois) de la firme américaine de vente de tabac Philip Morris, inaugurée en 2016 représente pour les acteurs régionaux le symbole l'attractivité du territoire régional à l'international et le principal marqueur de la sortie de la crise économique.

³²⁶ Reggio Children est le nom que porte depuis 1994 le Centre International pour la Défense et la Promotion des droits et du Potentiel des Enfants, fondé sur le réseau de crèche et d'écoles maternelles de la Ville de Reggio-Emilia, qui constitue un exemple de pédagogie alternative célèbre.

Conclusion générale de Partie 2

Cette partie visait à interroger un système d'acteurs et de représentations qui apparaissent en évolution constante, sous l'influence de facteurs à la fois internes et externes à l'institution régionale. Le chapitre 3 a conduit à trois observations principales concernant l'évolution des modalités de production du récit territorial officiel. D'une part, la multiplication des acteurs et supports nécessite de saisir l'image dans ses moments de synthèse, dans une approche diachronique. Ensuite, l'ouverture du récit à des acteurs toujours plus variés fait du numérique l'espace d'interface entre les acteurs institutionnels et les habitants, qui sont de plus en plus difficilement distinguables des « usagers » (touristes, investisseurs ou encore travailleurs résidant dans les régions limitrophes) du territoire. Enfin la survalorisation de la promotion touristique fait du tourisme le principal pourvoyeur du récit territorial. C'est cette dernière observation qui a motivé la place accordée à l'analyse détaillée des stratégies de promotion touristique réalisées dans le chapitre 4. L'intégration certes partielle et progressive des acteurs économiques locaux et des usagers du territoire aux stratégies de mise en récit du territoire régional implique un changement guidé par les logiques de marché. Le patrimoine culturel perd sa valeur « identitaire » et devient un produit d'excellence comme les autres, dont l'exposition vise avant tout à accroître l'attractivité régionale.

En revanche, les efforts consentis dans la définition d'une image apte à accroître l'attractivité touristique ne semblent pas offrir de solution concrète au déficit démocratique croissant, causé entre autre « par le décalage entre des pratiques administratives hyper-stables et un cadre socio-économique en mutation » (Salone et Luca, 2013, p. 221 trad. personnelle). La tradition, très forte à Bologne et en Émilie-Romagne dans les années 1970 à 2000, de se présenter comme ville ou région « modèle », qui joue le rôle de « locomotive du pays » à bien des aspects, et qui aujourd'hui « fait partie des cinq régions les plus avancées d'Europe » est aujourd'hui moins repérable dans les différents matériaux analysés. C'est essentiellement à travers le discours des hommes politiques que cet élément reste valorisé, dans une logique de rente d'image qui confirme la pérennité de certains éléments du noyau central des représentations, y compris lorsque la situation réelle perd de sa spécificité. Finalement, les éléments plus spécifiquement tournés vers la population locale (histoire politique, welfare, industrie), alors même qu'ils étaient très présents dans tous les matériaux des années 1970 à 2000, ne sont aujourd'hui mobilisés qu'à des occasions bien spécifiques et plus directement politiques. De nombreuses analyses ont montré en effet que l'écart qu'avait pu creuser l'Émilie-Romagne avec les autres régions, sur le plan de la réduction des inégalités de richesse, de l'accès aux services publics, de la croissance industrielle s'est estompé (Bonora, 1999 ; Bonora et Gardini, 2004 ; Vandelli, 2010), et que la rhétorique du modèle tient aujourd'hui plutôt de l'idéologie. L'essai publié par le sociologue Massimiliano Panarari intitulé *A la recherche du modèle perdu, l'Émilie-Romagne est-elle encore un laboratoire ?*

montre par exemple que la cohésion sociale et l'intégration étaient déjà en panne dans les années 2000 en Émilie-Romagne, au même titre que dans les autres régions italiennes (Pantarari, 2007).

Enfin, l'entrée par la narration et ses acteurs confirme la nécessité, déjà évoquée à maintes reprises, de ne pas regarder la région comme une entité objective, dotée d'une identité. La territorialisation et l'institutionnalisation des Régions, présentée au chapitre 1, résultent bien au contraire de la construction d'une image, somme de représentations, qui peut varier dans le temps, en fonction de plusieurs paramètres :

- Les conditions de production du discours
- Les cibles visées par la narration
- Les enjeux identifiés par ses producteurs

La communication institutionnelle et la promotion touristique constituent donc **deux éclairages originaux de la capacité des régions à se territorialiser**, c'est-à-dire à se livrer au processus d'institutionnalisation défini par Paasi (1986) à se constituer en acteurs collectifs lorsqu'une occasion se présente. En ce sens, la valeur et la force des régions sont continuellement renégociées et reproduites dans un processus géo-historique de sédimentation continue (Salone et Luca, 2013, p. 10). Qui plus est, malgré la diversité des contextes régionaux, il apparaît nettement à travers la comparaison de ces deux cas d'étude que les stratégies à l'œuvre se ressemblent, même si elles sont parfois mise à l'œuvre avec un décalage de quelques années. En effet, à l'image de ce qui a été maintes fois démontré à propos des villes (Benoit et Benoit, 1989 ; Lussault, 1992 ; Rosenberg, 1997), la communication officielle vise en partie à faire exister la région et ses habitants comme une catégorie d'évidence. C'est d'ailleurs l'utilisation de ces stratégies similaires et le partage d'un vocabulaire commun qui peuvent expliquer en partie les relations de concurrence qui se tissent entre les différents échelons territoriaux.

Le récit territorial est également un outil au service des acteurs politiques pour lutter contre la dispersion des responsabilités et le manque de transparence entre les différentes mailles de pouvoir (Ferlaino et Molinari, 2009 ; Salone et Luca, 2013). Selon le contexte et les relations entre ces acteurs des différents niveaux, il peut ainsi minorer les rapports de force concurrentiels par la co-construction d'un récit commun, ou bien au contraire participer à l'affirmation d'une domination dans les cas où c'est d'abord la relation de concurrence qui s'exprime. C'est cette tension que va explorer la partie suivante.

Partie 3.

Récit territorial et système politique, les
dimensions multiscalaires de la production du
discours

Introduction de la partie 3

Alors que la deuxième partie de la thèse abordait le territoire régional comme un objet culturel, construit en partie par le récit officiel des acteurs institutionnels, la troisième partie se consacre plutôt au territoire comme objet politique. La dernière décennie a été marquée par une intense activité de recomposition territoriale. Cette dernière a, dans certains cas, été impulsée par l'État : création des métropoles en Italie comme en France, vague de création puis projets de suppression des provinces, voire de fusion des régions. Mais elle a aussi parfois eu des origines plus locales : redéfinition des périmètres des Unions de commune, fusions de communes, instauration de nouveaux découpages infrarégionaux. Si elle ne constituait pas un champ d'investigation à part entière du questionnement initial sur le rôle des acteurs institutionnel dans la fabrique de l'image et de l'imaginaire d'une région, force est de constater que la thématique des réformes territoriales et de la répartition des fonctions exercées par les différents niveaux de maillage s'est imposée dans le discours des acteurs interrogés en situation d'entretien. La fabrique territoriale entreprise par les acteurs régionaux est d'abord et avant tout une construction politique, celle d'une entité circonscrite dans l'espace, gouvernée par des responsables élus et dotée de compétences qui s'expriment dans la formulation de politiques publiques. Or, la réussite de ces politiques ne peut avoir lieu que lorsque le rôle de l'institution est clairement identifié et que les projets de développement qu'elle porte sont partagés par les citoyens concernés. Il s'agit là du troisième élément mis en évidence par Keating dans sa décomposition des relations entre la notion d'identité régionale et l'action politique, l'élément instrumental (cf. chapitre 1) :

« The third element, the political one, whether the region is used as a basis for mobilization and collective action in pursuit of social, economic and political goals. These goals may include the attainment of regional autonomy, or they may be focused on more immediate social and economic policies, to be achieved through the existing structures. » (Keating, 1998, p. 86)

Comme évoqué dans l'introduction générale, la production de récit territorial est une nécessité pour les acteurs politiques eux-mêmes, dans leurs interactions avec les représentants des autres échelons territoriaux. L'hypothèse qui structure la dernière partie est que ces interactions potentiellement conflictuelles sont plus fréquentes dans les périodes charnières de recompositions territoriales (Ozouf-Marignier, 1993 ; Torre et Bourdin, 2015), comme c'est le cas actuellement. Elles le sont aussi en cas de vacance de l'exécutif ou bien lorsque les dirigeants politiques des différentes mailles de pouvoir incarnent des positions politiques différentes. En Italie, le Maire de grande ville et le Président de région sont deux personnalités politiques de premier plan, qui peuvent être amenés à jouer des carrières

nationales, surtout depuis que les deux sont élus directement³²⁷. Il devient alors intéressant d'observer comment les décideurs politiques d'un niveau donné, *a fortiori* la région, peuvent tenter de profiter de la faiblesse relative et momentanée du pouvoir dans les autres échelons (État, municipalité) pour affirmer ou afficher une domination. Les cas de passage d'un échelon à un autre d'une même personnalité politique au cours de sa carrière, déjà évoqués dans le chapitre 3, constituent également des moments intéressants à prendre en compte pour expliquer les glissements de sens, les emprunts ou les transferts de référents identitaires entre les différents niveaux institutionnels.

Dans cette partie, le questionnement est développé dans deux directions qui sont finalement très liées l'une à l'autre. Dans le chapitre 5, il s'agira de considérer le récit territorial comme un moyen pour les acteurs politiques de se positionner (et de positionner le territoire dont ils ont la charge) dans des relations de pouvoir entre échelons politico-administratifs. Dans le chapitre 6, il s'agira de tester l'hypothèse du rôle de catalyseur joué par les moments de réforme territoriale dans la fabrique de la narration identitaire.

³²⁷ Pour rappel : 1993 pour toutes les Communes quelle que soit leur taille et 1999 pour les Régions.

Chapitre 5. Le récit territorial comme instrument de pouvoir au service de l'institutionnalisation d'une collectivité

Les collectivités font face à un besoin sans cesse renouvelé d'affirmer leur existence et leur légitimité d'intervention. L'étude des discours officiels agit alors comme un révélateur des enjeux de pouvoir qui résident dans les relations de concurrence et complémentarité entre les différentes strates du maillage politico-administratif (Cremaschi et al., 2015). La recherche de stabilisation ou d'accroissement des compétences à la disposition des décideurs politiques se fait parfois au détriment d'autres échelles de pratique du pouvoir politique. La place des régions dans le système politico-institutionnel italien a subi de nombreuses variations et leur remise en cause régulière, par les différents gouvernements ou dans les médias, est susceptible d'influer sur la production du récit territorial. La volonté d'afficher un positionnement avantageux peut ainsi être intégrée à une stratégie de légitimation (Faure, 2002 ; Faure et Négrier, 2007 ; Fourny, 2005 ; Lévy, 1994 ; Pasquier, 2012a) des autorités publiques, afin de faciliter la production des politiques publiques ainsi que leur acceptation par la société locale. En effet, les régions sont aussi et avant tout des machines administratives et des territoires politiques au sein desquelles s'exercent des compétences qui donnent lieu à des politiques publiques différenciées d'une région à l'autre.

Les périodes de recomposition territoriale sont ainsi susceptibles de constituer des « moments », des occasions à saisir pour différentes finalités et donc nécessiter une production de narration territoriale plus abondante et plus structurée. Comme le souligne Marie-Christine Fourny, elles « semblent tout particulièrement remettre en jeu les identifications. Dans la mesure où elles modifient les relations entre territoires, elles demandent de revoir la présentation de soi, et d'affirmer une distinction, mais une distinction qui soit attractive et fédératrice dans une politique d'alliance. » (Fourny, 2008, p. 108).

Pour ce faire, j'analyserai la manière dont les récits territoriaux produits par les décideurs politiques mobilisent en leur sein les autres échelons que celui duquel ils sont issus (Etat, Europe ou local), en accordant une attention particulière à un type de source jusqu'ici peu exploité : les discours d'entrée en fonction des présidents de région.

1. La question territoriale, un enjeu majeur ou un impensé des discours d'investiture des présidents de région ?

Pour aborder le territoire régional comme objet politique l'entrée par le langage s'est affirmée comme une approche privilégiée, au point de devenir un grand classique des études sur la question des rapports entre maille et pouvoir (Faure, 2005, 2012 ; Labbé et Monière, 2008). Entre l'échelon européen, l'État, les provinces et leur ville capitale récemment devenue métropole, l'enjeu pour les représentants des régions italiennes est au moins triple : conserver ou accroître pour leur région une autonomie vis-à-vis de l'État, étendre leur champ de compétence et acquérir plus de visibilité à l'international. La manipulation des différents niveaux d'échelon territorial dans ces discours est considérée ici comme un élément de compréhension du positionnement des dirigeants régionaux dans le jeu des coopérations intergouvernementales, qui constitue un des six paramètres de la « capacité politique territoriale » telle que la définit Romain Pasquier³²⁸ (Pasquier, 2012). Qu'il s'agisse pour les acteurs politiques de s'inscrire dans des espaces plus grands (l'État, les régions transfrontalières ou l'EU) ou de manifester un certain ascendant sur les collectivités de niveau infrarégional, par le discours ou par la pratique de nouveaux découpages imposés ou incités, la question du jeu d'échelle semble une préoccupation sérieuse et nécessite une adaptation constante qui passe entre autres par la production du récit territorial institutionnel.

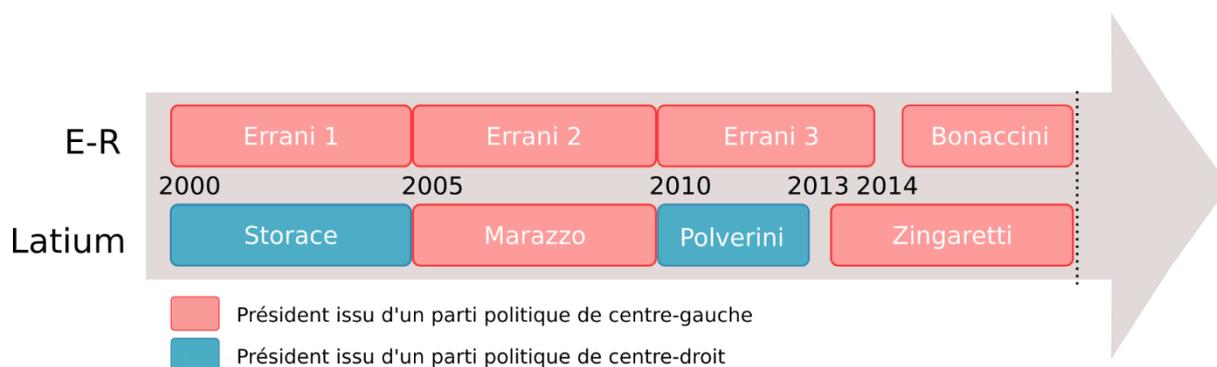
Cette question sera notamment abordée par le biais des discours d'entrée en fonction ou discours « de politique générale » prononcés par les présidents de régions au début de chaque mandat au moment de la cérémonie d'investiture. Ces discours, situés à des moments clés de la vie politique des institutions régionales, bénéficient d'un fort investissement symbolique. La situation d'énonciation est particulière, le président nouvellement élu s'adressant solennellement aux membres du Conseil ou de l'Assemblée Régionale en présence du personnel de l'institution et de nombreux journalistes (Figure 83). Il s'agit donc d'un véritable exercice de communication politique qui fait office d'acte fondateur pour chaque mandat de Président de Région.

³²⁸ Les cinq autres étant les ressources institutionnelles (finances et compétences légales), les ressources économiques (richesse relative des acteurs publics et privés), la logique d'identification (représentation de soi, sentiment d'appartenance), le récit territorial (mise en récit du territoire, de son histoire et de son avenir) et le leadership politique (stabilité et accès à la décision de la coalition).



Figure 83. Discours d'entrée en fonction et présentation des membres du gouvernement Bonaccini le 28 décembre 2014 devant les Conseillers Régionaux et le personnel de l'administration régionale. Source : www.gazzettadireggio.gelocal.it (à gauche) <https://corrieredibologna.corriere.it> (à droite)

Afin d'exploiter au mieux ces matériaux, un double corpus a été constitué : d'un côté l'ensemble des discours d'entrée en fonction des présidents de Région depuis la naissance institutionnelle de ces collectivités territoriales (1970) a été réuni par l'intermédiaire d'un travail d'archives³²⁹, de l'autre un corpus plus restreint des discours prononcés dans les deux régions à partir du mandat débutant en 2000, soit après la réforme introduisant l'élection des gouverneurs régionaux au suffrage direct. C'est sur ce second corpus qu'ont pu être menées les analyses « outillées » reposant sur les méthodes de la statistique textuelle et réalisées ici à l'aide du logiciel Iramuteq (Ratinaud, 2009). Malgré un contexte d'énonciation similaire, les textes constituant le corpus varient considérablement d'un discours à l'autre que ce soit par leur longueur, le degré de formalisme ou par la richesse du vocabulaire employé. L'ensemble des discours prononcés après 2000 est composé d'environ 57 500 mots (320 000 signes).



³²⁹ Si la plupart des matériaux étaient déjà identifiés, numérisés et disponibles en ligne dans le cas de la région Emilie-Romagne, en particulier sur le site <http://www.lanostrastoria.regione.emilia-romagna.it/> (mis à place en 2010 à l'occasion du 40^e anniversaire de l'institution régionale), ce n'était pas le cas pour la région Latium. J'ai ainsi du fouiller, avec l'aide du personnel du Conseil Régional (Giacomo Pani et Stefano Mostarda) pendant plusieurs jours dans les archives des comptes-rendus de séance du Conseil Régional pour identifier ces discours et les extraire.

Figure 84. Chronologie des mandants électoraux concernés par le corpus 2

Les discours plus anciens sont quant à eux mobilisés dans une analyse plus qualitative des allocutions. D'abord parce que ces discours étaient plus stéréotypés, puisqu'il s'agissait avant tout d'une lecture formelle du document de programme de mandat, rédigé par les responsables des partis coalisés au sein de la majorité de gouvernement et pas écrit de la main du futur président de région. Par ailleurs, la qualité des matériaux récoltés³³⁰ durant le travail d'archive rendait impossible le traitement logiciel.

L'analyse de ces discours montre qu'ils sont auto-référencés, ils ne s'adressent qu'aux autres membres de la classe politique régionale, il n'y a par exemple aucune adresse (et presque aucune mention) à la population régionale, sauf dans le Latium pour se plaindre – et c'est paradoxal – du fossé grandissant entre le citoyen et l'institution. Il ne s'agit donc pas à proprement parler d'actes destinés à la diffusion d'un récit territorial vers un large panel de cibles. Néanmoins, même si le public n'est pas directement concerné, la question de l'interlocuteur reste centrale puisque ces discours s'adressent avant tout aux autres acteurs institutionnels.

1.1. Décortiquer les discours d'investitures des présidents de l'exécutif régional à l'aide de la statistique textuelle

Une première approche du lexique le plus fréquemment utilisé dans les discours d'investiture des présidents des régions Émilie-Romagne et Latium permet d'obtenir une vision d'ensemble de ce dont il est question dans ces discours. Le décompte donne des résultats plutôt attendus : *vouloir, politique, gouvernement, citoyen, nouveau* (Tableau 23) sont les termes qui reviennent le plus souvent dans le corpus constitué des discours d'investiture prononcés après 2000. Ces formes sont caractéristiques de tout discours de politique générale, sans distinction de l'échelon ou du contexte national dans lequel il est prononcé (Marchand, 2007). La présence très récurrente des termes *région* et *régional* vient quant à elle contextualiser les discours des locuteurs. Enfin, les mots *territoire, entreprise, social* et *développement* viennent synthétiser les domaines de compétences de l'institution régionale, déjà exposés au chapitre 2.

³³⁰ Il s'agissait de pages scannées à partir de documents d'archive dactylographiés, ce qui rendait impossible la reconnaissance automatisée des caractères.

mot italien	Trad. française	nombre d'occurrence	mot italien	Trad. française	nombre d'occurrence
regione	région	358	territorio	territoire	130
nuovo	nouveau	316	governo	gouvernement	126
volere	vouloir	271	grande	grand	119
politico	politique	205	impresa	entreprise	115
regionale	régional	174	sociale	social	112
sistema	système	160	servizio	service	105
cittadino	citoyen	151	qualità	qualité	95
primo	premier	150	sviluppo	développement	93
anno	année	144	pubblico	public	90

Tableau 23. Liste des mots les plus fréquemment employés dans l'ensemble du corpus.

L'analyse textuelle est alors un des outils disponibles pour fouiller plus en détail le corpus et dégager des régularités ou des spécificités qui n'apparaissent pas forcément lors d'une lecture non-outillée de ces discours. Elle désigne un ensemble de méthodes désormais éprouvée en sciences sociales (Garnier et Guérin-Pace, 2010 ; Guérin-Pace, 1997 ; Salem, 1982) et constitue une approche complémentaire aux travaux qui s'inscrivent dans le champ de la *critical discourse analysis* (Beauguitte, Guérin-Pace et Richard, 2014 ; O Tuathail et Agnew, 1992). Le recours à la dimension exploratoire de la statistique textuelle vise d'abord à faire émerger des éléments sans avoir à formuler de présupposés sur le contenu du texte ainsi que de « traiter les textes tels qu'ils ont été écrits ou recueillis sans intervenir pour les modifier » (Garnier et Guérin-Pace, 2010, p.9). Plusieurs logiciels ont été développés depuis les années 1990 pour mener à bien ces fouilles de corpus textuel, d'abord dans le domaine de la littérature et de la linguistique, plus récemment dans les sciences politiques et la géographie. Dans le cadre de cette recherche, c'est le logiciel IRaMuTeQ (Ratinaud, 2009) qui a été privilégié. Le premier type d'analyse qui a été utilisé pour le corpus constitué par les discours des présidents de régions repose sur une classification dite « de Reinert » faisant appel à l'analyse d'un tableau lexical entier pour faire émerger les cooccurrences de termes (Reinert, 1983, 1993 ; Marpsat, 2010), cf. Encadré 9. L'observation des régularités et des structures des apparitions conjointes de termes, les cooccurrences, permet de faire apparaître des « mondes lexicaux » (Reinert, 1993 ; Ratinaud et Marchand, 2015) qui sont représentatifs de la structure profonde et générale de ce type de discours.

Encadré 9. Précisions méthodologiques à propos de la classification de Reinert

Le corpus est d'abord découpé de manière automatique en un certain nombre segments (« unités de contexte élémentaires ») de taille similaire³³¹, le seuil de quarante mots ou « formes » est généralement considéré comme pertinent dans le cadre de l'analyse de

³³¹ Les « segments de texte »

discours politiques (Ratinaud et Marchand, 2016). L'étape suivante consiste en la réalisation d'un tableau lexical entier pour lequel le logiciel construit une matrice présence/absence des différentes formes lemmatisées³³² du lexique par rapport à chaque segment de texte (Guérin-Pace, 1997). Les méthodes statiques de l'analyse statistique de données multidimensionnelles sont alors appliquées à ce tableau lexical pour identifier les récurrences, les classes ou les oppositions (Fallery et Rodhain, 2007). Dans le cas de la méthode Reinert (ou Alceste) employée ici, le logiciel effectue une classification descendante hiérarchique (à chaque pas, la classe la plus grande est divisée en deux) qui permet de regrouper ces segments de texte en classes, différenciées par la distribution de leur vocabulaire.

Le dendrogramme représentant les classes issues de cette analyse (Figure 85) permet de constater que certains « mondes lexicaux » recouvrent les grands thèmes abordés dans la plupart des discours de politique générale contemporains, alors que d'autres présentent les éléments de langage caractéristiques de la situation d'énonciation (le « moment » politique durant lequel le président de l'exécutif s'adresse à un conseil détenteur du pouvoir législatif, composé d'alliés politiques mais aussi de membres de l'opposition). La classification hiérarchique descendante qui est appliquée ici montre d'ailleurs que la première séparation qui s'établit divise le corpus entre les éléments formels, ceux qui permettent de donner la tonalité du registre de l'exercice institutionnel (classes 3, 4, 6 et 7), et les éléments qui ont trait aux projets de politiques publiques plus thématiques (le groupe des classes 1,2 et 5). Les thématiques qui ressortent sont celles directement liées aux compétences des Régions administratives italiennes : le développement économique, le traitement des déchets, les politiques familiales et sociales, le tourisme, etc. La classe 7, bien que faisant partie du groupe de classe associée au registre formel, témoigne de la place conséquente occupée par la question de la dépense publique et des restrictions budgétaires, qui étaient intégrés aux discours des Présidents de Région bien avant que la crise financière mondiale de 2007 n'éclate.

³³² C'est-à-dire ramenées à leur forme la plus proche de la racine du mot, la forme neutre canonique que le mot occupe dans un dictionnaire. Une forme verbale est réduite en infinitif, un nom au pluriel est réduit au singulier, etc.

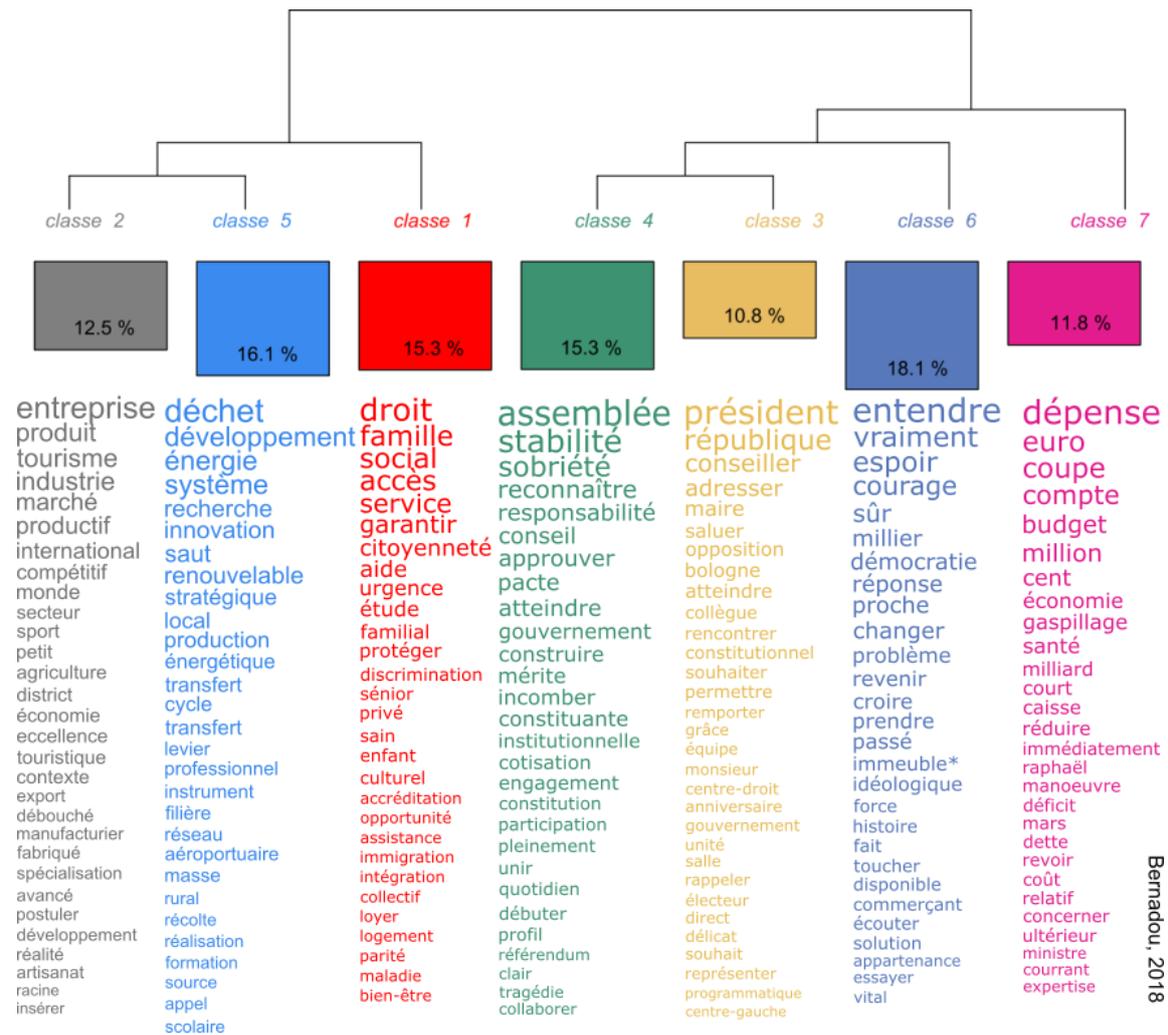


Figure 85. Dendrogramme des résultats de la CDH de Reinert dans le corpus des discours d'investiture des Présidents de Région de l'Émilie-Romagne et du Latium depuis 2000

Il n'y a pas de classe spécifique pour la question du territoire ou des niveaux institutionnels, le terme *territoire*, malgré ses 130 occurrences dans le corpus, n'apparaît d'ailleurs dans aucune des classes sur la figure, ce qui signifie qu'il est employé dans des contextes très différents au sein des discours, sans être associé à un monde lexical particulier. A priori ces premières analyses témoignent donc d'une faible attention portée à la question territoriale et aux jeux de pouvoir entre les différents échelons du maillage politico administratif, le problème des rapports de pouvoir se posant plutôt par l'intermédiaire des clivages politiques (majorité vs opposition) ou au sein de la structure de l'institution régionale (conseil vs gouvernement régional). Il faut cependant aller plus loin et observer le contenu de certaines de ces classes. Les classe 3 et 4, qui sont les moins différentes l'une de l'autre puisque ce sont les deux dernières classes à avoir été séparées comme le montre le dendrogramme³³³ Figure 85) sont représentatives de la situation de communication dans laquelle prend place le

³³³ L'arbre qui symbolise l'opération de classification hiérarchique

moment d'énonciation de ces discours. La classe 3 possède d'ailleurs un profil particulièrement intéressant dans le cadre de cette étude puisqu'elle met en évidence la dimension agonistique du discours politique. Il y est fait mention tant des interlocuteurs privilégiés que des adversaires : notamment au travers des termes de *président* (de l'Assemblée Législative mais aussi de la République italienne), *conseiller*, *maire*, *adversaire*, *opposition*, *majorité*.

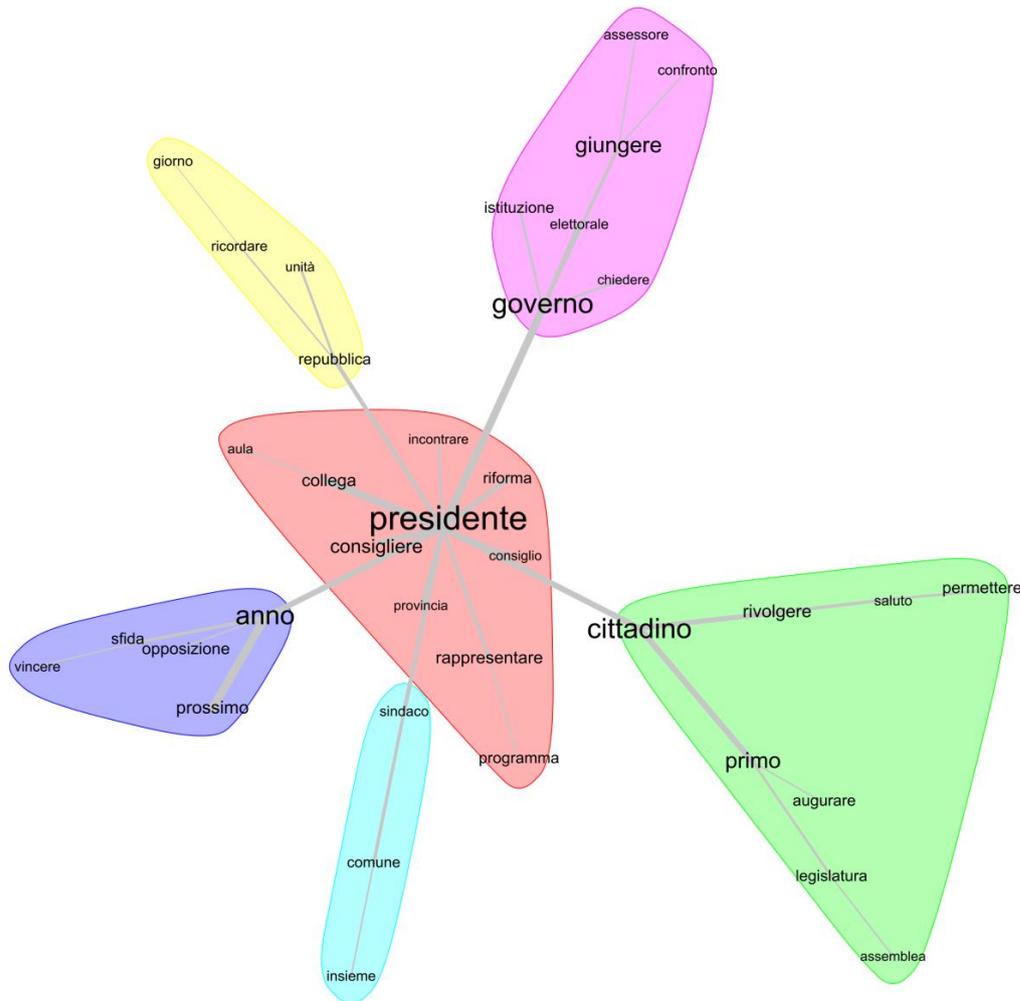


Figure 86. L'autoréférentialité des discours d'investiture à travers le graphe de similitude de la 3e classe (d'après la méthode Reinert)

Selon le profil de classe édité par le logiciel, la classe 3 est plutôt caractéristique des discours des présidents de la région Latium, en particulier des deux premiers, Storace (2000) et Marazzo (2005), ce qui atteste de la nécessité (et de la difficulté) plus importante pour eux de se positionner vis-à-vis de ces autres acteurs politico-institutionnels. Reste que thème recherché, celui de la place de la Région dans le concert des institutions territoriales, n'apparaît pas de manière évidente à travers cette première approche méthodologique.

1.2. L'analyse du vocabulaire spécifique comme révélateur de l'influence du contexte d'énonciation sur le contenu des discours

Le calcul des spécificités lexicales constitue une autre manière d'interroger les discours des présidents du Latium et de l'Émilie-Romagne depuis 2000. Il ne s'agit plus ici de laisser émerger des récurrences mathématiques de ce corpus mais d'identifier les conséquences des variations du contexte d'énonciation pour chaque discours. Cette approche méthodologique consiste dans l'extraction et la comparaison des termes spécifiques et des termes d'emploi banal dans le corpus global et dans chacun des textes pris séparément (Labbé & Labbé, 1997). Un terme est dit « spécifique » à une partie du corpus lorsqu'il n'avait que 5% de chance de se trouver aussi souvent (ou aussi peu souvent) dans cet extrait par rapport à la répartition du terme dans le reste du corpus³³⁴. Les spécificités peuvent être positives (suremploi) ou négatives (sous-emploi). Pour tester la spécificité de tel ou tel terme, le logiciel prend en compte les variables qualitatives qui ont été renseignées pour désigner les différentes parties du corpus. Trois causes majeures de différenciation peuvent ainsi être testées : selon la première, les discours seraient différents d'un contexte régional à l'autre (variable « région »), la seconde prévoit que la teneur des discours change avec le temps (variable « date ») enfin, la troisième propose de considérer que les discours portent la marque de la personnalité et des représentations sociales de celui qui tient les rênes du pouvoir (variable « président »). L'idée générale qui préside à cette analyse est que la surreprésentation (ou la sous-représentation) de certains termes clés est représentative d'une vision, d'un état d'esprit au sein de l'exécutif régional qui servira de guide à la manière dont sera gouvernée la région pendant le mandat en question.

1.2.1. De l'importance du contexte régional dans le lexique utilisé

La première piste que ce travail a permis de creuser est celle d'une différence liée au contexte régional. Ici, étant donné qu'il n'y a que deux modalités possibles, une forme fortement spécifique d'une région est forcément fortement sous-représentée dans les discours de l'autre région. Le Tableau 24 présente une sélection des termes considérés comme les plus significatifs pour cette analyse. En Émilie-Romagne, l'échelon national est présent au travers de la forme *pays* souvent sur le mode de la comparaison (l'Émilie-Romagne par rapport au reste du pays) mais rarement au travers de sa forme politique (l'État et le *Gouvernement*) qui est au contraire celle privilégiée par les présidents de la Région Latium. Celle-ci est en effet organisée autour de Rome, son chef-lieu, et donc des ministères et de la vie politique nationale, comme le chapitre 3 l'a déjà montré. Le volontarisme politique des dirigeants émiliens-romagnols est exprimé au travers de la présence parmi le vocabulaire spécifique de termes tels que : *expérience*, *investir* et *changement*, ce qui colle bien avec la volonté de se

³³⁴ Pour que ce soit significatif au niveau du Chi2 il fait une p-value de 0.05 = « une forme à spécificité significative se définit par le très petit pourcentage de chances (inférieur à 5%) dont elle disposait en théorie d'arriver si souvent ou si peu souvent dans la portion de corpus analysée » (Tournier, 1981)

présenter comme une région modèle, à la pointe des innovations sociales et de l'efficacité administrative de l'Italie.

Termes spécifiques à l'Emilie-Romagne			Termes spécifiques au Latium		
mot italien	traduction	score	mot italien	traduction	score
<i>emilia_romagna</i>	Emilie-Romagne	16,4734	<i>lazio</i>	Latium	29,77
<i>europa</i>	Europe	5,801	<i>roma</i>	Rome	6,8935
<i>esperienza</i>	expérience	5,138	<i>assessore</i>	assesseur	5,7808
<i>giusto</i>	juste	4,692	<i>consiglio</i>	conseil	4,7113
<i>investire</i>	investir	4,0042	<i>democratico</i>	démocratique	3,8168
<i>cambiamento</i>	changement	3,8905	<i>cittadino</i>	citoyen	3,5087
<i>paese</i>	pays	3,637	<i>familiare</i>	familial	3,3925
<i>città</i>	ville	3,5692	<i>bilancio</i>	budget	3,1812
<i>sistema</i>	système	3,358	<i>sanità</i>	santé (secteur)	3,1373
<i>bologna</i>	Bologne	3,2873	<i>presidente</i>	président	3,0031
<i>capacità</i>	capacité	2,5722	<i>ministro</i>	ministre	2,9683
<i>rafforzare</i>	renforcer	2,5048	<i>famiglia</i>	famille	2,9097
<i>montagna</i>	montagne	2,4651	<i>opposizione</i>	opposition	2,8066
<i>relazione</i>	relation	2,3984	<i>trasparente</i>	transparent	2,7843
<i>europeo</i>	européen	2,3919	<i>elettorale</i>	électoral	2,4423
<i>federalismo</i>	fédéralisme	2,3635	<i>cittadinanza</i>	Citoyenneté régionale	2,4346
<i>crescita</i>	croissance	2,3113	<i>direttore direttrice</i>	directeur	2,4346
<i>adriatico</i>	adriatique	2,2596	<i>politico</i>	politique	2,3561
<i>unione</i>	union	2,2585	<i>maggioranza</i>	majorité	2,2601
<i>sostenibilità</i>	durabilité	2,2585	<i>provincia</i>	province	2,2546

Référence géographique
Référence à un autre échelon
Référence interne à l'institution

Tableau 24. Synthèse du vocabulaire spécifique associé à chaque région (sélection)

Le vocabulaire spécifique des Présidents du Latium est surtout tourné vers des réalités internes à l'institution régionale et à la vitalité du débat politique qui s'y joue : *majorité*, *opposition*. La surreprésentation des titres, noms et fonctions du personnel politique (*assesseur*, *conseil*, *ministre*, *président*, *directeur/directrice*) est à la fois la marque d'un discours bien plus formel que celui que proposent les Présidents de l'Émilie-Romagne. Cette surreprésentation peut aussi être interprétée comme le signe d'une difficulté plus grande à affirmer le leadership du Président de Région, dans une « Région d'État » où les figures politiques nationales tiennent le haut du pavé (cf. chapitre 3). La forte spécificité des termes *citoyen*, *citoyenneté*, *transparent*, *politique*, *démocratique* est la conséquence de la volonté des dirigeants régionaux de mettre l'accent sur la nécessité de retisser les relations, fortement détériorées entre les représentants politiques et les citoyens. La région Latium, a souvent été pointée du doigt pour sa mauvaise gestion, avec une histoire politique émaillée de scandales à répétition, qui ont particulièrement écorné l'image de l'institution et la confiance de la population régionale envers ses dirigeants (cf. chapitre 2).

L'échelon provincial est, de manière assez paradoxale par rapport aux éléments relevés dans les autres chapitres, une référence beaucoup plus mobilisée dans le cas du Latium que dans celui de l'Émilie-Romagne. L'interprétation de cette tient d'abord à la forte mobilisation de ce terme de le discours de Nicola Zingaretti qui illustre à plusieurs reprise les bons résultats qu'il a obtenu « en tant que Président de la Province de Rome » mais également à la tendance de ses prédécesseurs à évoquer les déséquilibres économiques et territoriaux de la région en mettant en avant des données agrégées à l'échelle provinciale. L'échelon communal et son dirigeant, le maire ne sont spécifiques ni à l'une, ni à l'autre des régions étudiées mais le terme de *ville*, très spécifique aux Présidents de l'Émilie-Romagne désigne une réalité assez proche.

1.2.2. L'évolution du vocabulaire spécifique en fonction du temps

La période sur laquelle s'échelonnent les différents discours pris en considération ici démarre en 2000, date du premier mandat des Présidents élus au suffrage universel après la réforme de la loi électorale, et court jusqu'aux discours prononcés à l'occasion du début des mandats en cours (2013 pour le Latium et 2015 pour l'Émilie-Romagne). Cette période est riche en événements qui ont pu laisser des traces dans la mise en récit de l'action politique. A l'échelle nationale, le début de la période est marqué par les réformes constitutionnelles qui ont considérablement accru le poids politique des régions tandis que la fin de la période coïncide avec la relance des réflexions sur la métropolisation (qui culmine avec la Loi Delrio de 2014 qui institue les Villes Métropolitaines). A l'échelle européenne, deux grandes stratégies sont adoptées par l'Union Européenne (« Lisbonne » en 2000 et « Europe 2020 » en 2010) tandis qu'à une échelle plus large encore, la crise économique globale et ses conséquences en termes d'austérité budgétaire est également un événement à prendre en compte (cf. chapitre 2). L'analyse des spécificités lexicales observées en fonction des différents pas de temps que représentent les quatre mandats observés (Tableau 25) montre que certains thèmes ont un succès bref puis disparaissent totalement, alors que d'autres font leur apparition au gré des événements qui surviennent aux échelons supérieurs. L'absence de certains termes attendus ne signifie pas que les mots en question ne sont pas employés mais au contraire qu'ils sont employés avec une fréquence équivalente tout au long de la période couverte par le corpus, et qu'ils ne sont donc pas représentatifs de l'un ou l'autre des mandats.

2000		2005		2010		2013-15	
+	-	+	-	+	-	+	-
réforme	crise	coopération	coût	réduction	gouvernement	terre	fédéralisme
ministre	euro	système	euro	coût	système	séisme	local
statut	investir	durabilité	commune	dépense	capacité	compétition	autonomie
marché	européen	collaboration	milliard	europe	décision	crise	statut
fédéralisme	europe	concertation	million	stratégie		commune	
programme		table		europe		européen	
gouvernement		identité		capitale		maire	

Tableau 25. Synthèse des spécificités lexicales en fonction de la variable date (sélection)

Les termes marqués par une spécificité positive pour le premier mandat analysé (2000) installent clairement le contexte de la réforme administrative de grande envergure qui caractérise l'Italie de cette époque (réformes constitutionnelles de 1999 et surtout de 2001, cf. chapitre 2). Les Régions doivent faire face à l'acquisition de nouvelles compétences, que les représentants de l'État ne leur délèguent pas facilement, d'où la nécessité d'échafauder une nouvelle architecture institutionnelle, basée sur une nouveau Statut qui joue le rôle de Constitution à l'échelle de la Région. Cette question du Statut était au cœur des allocutions des premiers mandats analysés mais, ceux-ci ayant été adoptés en 2004, il apparaît tout naturel que les discours les plus récents n'y fassent plus allusion. C'est aussi le cas de « *fédéralisme* », très présent dans les discours politiques à la charnière des années 2000, moment d'autonomisation de la maille régionale et dont l'usage va disparaître avec l'absence de nouvelle étape dans le mouvement de décentralisation de l'État italien, j'y reviendrai au chapitre suivant. Les termes d'*euro*, *Europe* et *européen* sont de plus en plus présents au fil du temps, j'y reviendrai, alors que l'utilisation du mot *décision* décline, par exemple au profit de *collaboration*.

1.2.3. Une vision propre à la personnalité ou aux idées politiques du gouverneur régional ?

La dernière variable analysée est celle de la spécificité du vocabulaire en fonction des locuteurs (Tableau 26). Si sur le plan formel l'analyse permet surtout de relever certains éléments de langage (ou d'écriture) caractéristiques, sur le plan thématique en revanche plusieurs points sont dignes d'intérêt. Comme la question de l'évolution des discours au cours du temps a déjà été évoquée plus haut, la décision a ici été prise de considérer d'abord les individus et donc de ramener les trois discours de Vasco Errani (2000, 2005 et 2010) à une seule modalité. Certaines spécificités dans les discours des présidents ayant été portés aux responsabilités sous l'étiquette de partis politiques de droite (Figure 84) sont assez marquantes. Francesco Storace, à la tête d'un mouvement politique (*la Destra*) que l'on peut

qualifier de « droite dure » voire identitaire passe classiquement l'*Europe* sous silence et son discours est significativement marqué par la référence à l'*étranger*. Renata Polverini (2010), élue sous les couleurs du Peuple de la Liberté (PdL), s'arroge quant à elle la question de la *famille*. En creux, on remarque que ces deux discours comptent *innovation* et *nouveau* au rang des termes à la spécificité négative, ce qui ne contribue pas à donner du Latium une image de région progressiste. Le cas du discours de Nicola Zingaretti mérite également d'être souligné car contrairement à ses prédécesseurs, son discours présente des spécificités lexicales qui détonnent avec son appartenance politique. Lorsqu'il arrive au pouvoir en 2013, l'argumentaire du Parti Démocratique est très centré autour du lien à l'Europe et à la problématique de l'emploi qui sont pourtant dans son discours des termes marqués par une spécificité négative. Au contraire, il ressort plutôt une attention à la lutte contre les discriminations de toutes sortes, qui est un cheval de bataille récurrent dans toute sa carrière politique et constitue un marqueur de personnalisation du discours.

Les termes liés aux réformes territoriales et au positionnement de la Région dans les jeux d'échelle sont surtout caractéristiques des discours de Vasco Errani, qui est personnellement engagé dès le début de son premier mandat dans les bras de fer avec l'État sur l'autonomie des Régions. Chez ce dernier, le terme d'*assessore* (qui désigne les ministres de ses gouvernements régionaux) est fortement sous-représenté. L'interprétation la plus évidente serait celle d'une forte personnalisation du pouvoir, où le président est un hyper-président et où les assesses n'ont finalement qu'un rôle au mieux secondaire. En réalité c'est surtout le fait que Vasco Errani n'avait pas l'habitude d'annoncer le nom et le portefeuille de ses assesses lui-même au sein de son discours, à l'inverse des autres présidents du corpus. C'est notamment ce qui explique la forte spécificité du terme *assessore* chez Piero Marazzo (2005), dont le discours est le plus court de ceux du corpus mais contient la liste de tous les assesses, ce biais lié à la longueur des sous-corpus constitue sans doute la faiblesse principale de ce type de méthode.

Le discours de Stefano Bonaccini (2015) est quant à lui fortement marqué par un événement extérieur : celui du tremblement de terre qui a secoué la région en 2012. Deux éléments peuvent expliquer la place occupée par cet événement traumatisant : d'une part la gestion des conséquences de la catastrophe incombe en grande partie à la Région ; d'autre part, le Président Bonaccini est personnellement originaire d'une des communes (Campogalliano) les plus durement touchées par le séisme. La question du séisme, au-delà du traumatisme pour la population régionale et des dommages économiques réels, joue un rôle structurant dans le renouvellement de l'image de région solidaire et marquée par une tendance à la coopération, comme l'a déjà souligné le chapitre précédent.

Région	Emilie-Romagne		Latium			
Président	Errani	Bonaccini	Storace	Marazzo	Polverini	Zingaretti
Spécificité +	Fédéralisme, expérience, système, autonomie, local, Europe	Souhaiter, essayer, séisme, vouloir, maire	Ministre, opposition, intention, étranger, chômeur	Assesseur, écouter, citoyen, emploi	Famille, personnel, budget, familial	Citoyenneté, démocratique, bataille, loi, produire, discrimination
Spécificité -	assesseur, citoyen, souhaiter	Fédéralisme, conseil, régional, local	Innovation, europe, européen, investir	premier	Nouveau, système	Europe, futur, travail, ville

Tableau 26. Synthèse des spécificités lexicales par acteur (sélection)

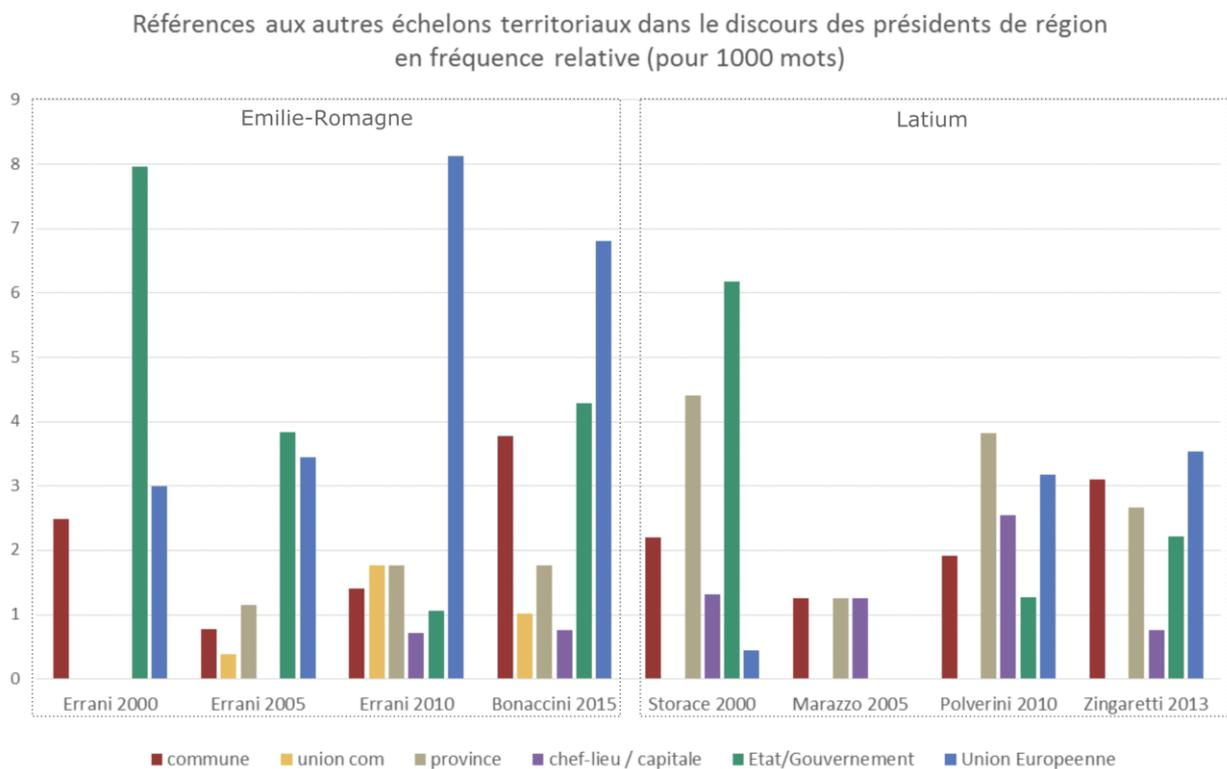


Figure 87. Répartition détaillée des références aux autres échelons territoriaux dans le corpus

L'analyse des spécificités lexicales par locuteur permet donc d'approcher, même si les effets de contexte restent prégnants, l'apport spécifique de chaque personnalité au pouvoir. Au-delà de cette méthode, il est possible de faire appel à un autre indicateur, plus simple mais tout aussi parlant : la fréquence d'apparition relative³³⁵ de termes sélectionnés (Figure 87), qui montre les divergences d'implication entre les Présidents quant à cette question du positionnement par rapport aux autres mailles. La tendance générale qui apparaît dans les

³³⁵ Le nombre de fois où le terme apparaît dans une partie du corpus pour 1000 mots

deux Régions est celle d'un remplacement progressif de la référence à l'État par la référence à l'Europe, donc loin de l'image d'un euroscepticisme grandissant que donne l'actualité politique nationale italienne.

2. Gagner en autonomie sans fragiliser l'État : le rapport au gouvernement national dans les récits développés par les acteurs politiques

Comme l'a rappelé le chapitre 2, les régions administratives italiennes sont en partie nées de la volonté de se démarquer, au moment de la rédaction de la Constitution Républicaine après la Seconde Guerre mondiale, du centralisme forcené qui avait caractérisé la vie politique de l'ère fasciste, même si cette déclaration d'intention n'a pas été immédiatement suivie d'effet. Dans un chapitre qui cherche à mettre en avant les jeux d'échelles présents dans la narration territoriale, la question de la relation des représentants régionaux à l'État central et au Gouvernement national constitue donc une entrée en matière évidente. Le récit territorial, lorsqu'il est composé des allocutions des leaders politiques, a d'abord pour objectif de légitimer l'existence de la collectivité territoriale voire parfois d'en accroître les pouvoirs et les compétences et les moyens financiers, la confrontation avec l'État, duquel elles dépendent, en est un passage obligé. Il s'agit, avec le rapport à l'échelle européenne et à l'échelle globale, d'une des trois possibilités pour les acteurs régionaux de chercher à s'inscrire dans des espaces plus grands et d'y construire un positionnement affirmé.

2.1. La trajectoire fluctuante des relations État/Région

En 1970, à peine un an après les importants mouvements sociaux de l'épisode que l'on désigne comme « l'automne chaud », le Gouvernement décide de doter les Régions à statut ordinaire d'une assemblée élue. La mise en place des Conseils Régionaux donne, de fait, naissance à un pouvoir régional en Italie. Les premières élections régionales en Émilie-Romagne portent au pouvoir le Parti Communiste Italien, par l'intermédiaire de Guido Fanti, jusqu'alors maire de Bologne, ville « rouge » par excellence. Les références à l'État sont omniprésentes dans le discours de Fanti, qui envisage la conquête des régions comme une étape dans la grande marche en avant qu'est la conquête du pays (et sans doute bien au-delà) par les représentants de la doctrine socialiste³³⁶. L'importance en Émilie-Romagne de la programmation territoriale comme instrument de gouvernement, déjà soulignée à plusieurs

³³⁶ « Vogliamo costruire uno Stato effettivamente e assolutamente laico, né ateo né confessionale, pluralistico, in cui nessuna ideologia o fede religiosa abbia posizioni di esclusivismo e privilegio rispetto alle altre. Questa è la via italiana al socialismo: essa deve passare attraverso una serie di riforme economiche e sociali e di conquiste politiche che si traducano in immediati miglioramenti delle condizioni delle grandi masse popolari e in una progressiva modificazione nei rapporti di forza a favore del movimento operaio e democratico. » (Fanti, 1970)

reprises dans les chapitres précédents, amène le premier gouvernement régional à se positionner vis-à-vis des politiques de niveau national. Ainsi en 1973, après seulement trois années d'exercice du pouvoir régional, les dirigeants émiliano-romagnols rédigent un document intitulé « Synthèse du Comité politico-scientifique régional sur les problèmes généraux du rapport entre programmation régionale, nationale et locale ». Ils revendiquent dans ce texte une certaine liberté, voire une égalité de traitement de leurs propositions et de celles formulées dans les politiques de développement de l'État central :

« Les propositions institutionnelles de solution à ce problème devront, dans tous les cas, se baser sur le présupposé d'une égalité d'apport entre les organes centraux et régionaux de l'État, et sur le principe d'une participation responsable dans la définition des choix stratégiques et des directions de la programmation, à laquelle tous les niveaux opérationnels de l'État devront se sentir liés³³⁷ » (Région Émilie-Romagne, 1973, cité dans Fanti et Ferri, 2001, p. 240)

Trente ans après cet épisode fondateur, les relations ne se sont pas entièrement normalisées. En se penchant sur le cas des références à l'échelon national (État ou gouvernement) dans les discours d'entrée en fonction des présidents de région depuis 2000, il est possible de mettre en évidence une forte variation de la modalité de la relation avec le gouvernement national dans le temps court. Les présidents Errani et Storace font beaucoup plus appel à cette échelle lors du premier mandat observé, ce qu'avait déjà permis de mettre en évidence l'analyse des spécificités lexicales (Tableau 26), et le graphique de la fréquence d'apparition des différents échelons, mais ces mentions portent des traces de conflictualité évidente. En 2000, le contexte est celui de négociations tendues entre les gouverneurs de région nouvellement élus au suffrage universel et l'État à propos de la loi constitutionnelle en débat et le degré de « fédéralisme », puisque ce terme est alors à la mode, qu'elle doit apporter. Le discours de Storace (2000), assez belliqueux, porte la trace de cette volonté d'émancipation et de ce refus des éventuelles ingérences des ministres :

« De la part du Gouvernement national nous sont parvenus des signaux bien peu rassurants : le Ministre Visco a « découvert » seulement au lendemain des élections [régionales] du 16 avril que les Régions avaient été trop dépensières et que, en conséquences, il fallait qu'elles se disciplinent, qu'elles se serrent la ceinture. Au Gouvernement nous devrions dire, au contraire, tous ensemble, que cela ne nous convient pas : nos responsabilités nous les assumerons par rapport à ce que nous ferons, nous sommes prêts à reconnaître les mérites de ceux qui nous ont précédés, mais pas à payer le prix de leurs fautes, s'il s'avérait qu'ils en aient. Que l'on ne cherche pas à nous mettre des

³³⁷ « le possibili proposte istituzionali di soluzione del problema dovranno in ogni caso fondarsi sul presupposto di un uguale apporto fra gli organi centrali e regionali dello Stato e sul principio di una partecipazione responsabile nella definizione delle scelte strategiche e degli indirizzi della programmazione, alla quale tutti i livelli operativi dello Stato devono sentirsi vincolati ».

bâtons dans les roues seulement parce que notre coalition est d'un bord politique différent de celle du Gouvernement : cela reviendrait à piétiner le peu qui reste du sens des Institutions. **Je n'entends pas l'Institution régionale comme un instrument pour faire la guerre au Gouvernement, mais j'attends que le Gouvernement prenne acte de la volonté populaire qui s'est exprimée sans équivoque le 16 avril et qu'il respecte nos choix**³³⁸. » (Storace, 2000)

Il en va de même en Émilie-Romagne, pourtant alors dirigée par une coalition politique de gauche, comme le Gouvernement national, puisque V. Errani va jusqu'à parler de « *bataille* », celle pour l'autonomie des régions et la capacité d'autogouvernement (terme qui apparaît quatre fois dans son discours) et explique qu'il fera preuve de fermeté vis-à-vis du gouvernement³³⁹. On est alors quelques mois avant la réforme constitutionnelle de 2001 et juste après l'échec de la commission parlementaire bicamérale. En 1997 en effet, une Commission mixte composée de 35 députés et de 35 sénateurs avait été créée pour réviser la partie de la Constitution italienne portant sur la l'organisation institutionnelle de la République. Les questions concernant la forme de gouvernement ont mis en évidence des divergences fondamentales entre les différentes formations politiques et l'absence de consensus (qui s'est manifesté par les 65 000 amendements déposés) avait conduit à un abandon du projet.

En 2005 les relations entre État et Régions semblent s'être apaisées : V. Errani est beaucoup moins martial au début de son second mandat et parle d'une « *collaboration loyale avec l'État*³⁴⁰ », alors même que le gouvernement est désormais aux mains de la droite et de S. Berlusconi et que l'application de la réforme constitutionnelle de 2001 ne s'est pas faite sans difficultés (Cahin, 2001 ; Lazar, 2009 ; Lucarelli, 2004 ; Rivière, 2004a). Dans le Latium, le discours de Marazzo (2005), pourtant en opposition frontale avec la droite gouvernementale n'aborde pas ce point, mais la question de l'opposition politique au gouvernement national ne se pose plus en 2010 lorsque R. Polverini prend la tête de la région sous l'étiquette du parti

³³⁸ « *Dal Governo nazionale, infatti, sono arrivati segnali ben poco rassicuranti : il Ministro Visco solo all'indomani delle elezioni del 16 aprile ha "scoperto" che le Regioni hanno speso troppo e che, quindi, devono darsi una regolata, devono tirare la cinghia. Al Governo dovremo dire, invece, tutti insieme, che non ci stiamo : le nostre responsabilità ce le assumeremo per quel che faremo, pronti a riconoscere i meriti di chi ci ha preceduto, ma non a pagarne le responsabilità, se ne esistono. Non ci si creino difficoltà solo perché la nostra coalizione è diversa rispetto a quella di Governo : vorrebbe dire calpestare quel che resta del senso delle Istituzioni. Io non intendo l'Istituzione regionale come uno strumento di guerra al governo, ma pretendo che il Governo prenda atto della volontà popolare che si è inequivocabilmente espressa il 16 aprile e rispetti le nostre scelte.* »

³³⁹ « *Saremo dunque fermi con il Governo, con questo Governo e con qualsiasi altro Governo che verrà nello stesso modo e con la stessa coerenza. Su questi impegni e su questa coerenza il Governo deve rispondere, e per dare forza a questa battaglia nazionale vogliamo rendere contemporaneamente più efficace e forte il processo di autoriforma della regione stessa.* » (Errani, 2000)

³⁴⁰ « *il nostro impegno fondamentale sarà lavorare per un disegno coerente di federalismo solidale, insistere sulla leale collaborazione con lo Stato come chiave di efficacia e di equilibrio dell'insieme del governo della Repubblica.* »

(PdL) fondé et présidé par S. Berlusconi, encore à la tête de l'État. Selon les mots de la Présidente : *“La région Latium veut participer à l'objectif commun d'une Europe unie et rassembleuse, à travers l'adoption de comportements vertueux sur le plan économique et en accordant un fort soutien politique aux actions que le gouvernement national décidera d'entreprendre³⁴¹”*. Les espoirs d'articulation Région / État / Europe exprimés ici feront long feu et la présidente sera forcée de démissionner après seulement trois ans de mandat à cause d'un scandale impliquant la gestion des financements de sa formation politique au sein du Conseil Régional. Son successeur à la tête du Latium, N. Zingaretti est élu quelques jours après la remise de deux rapports de la Cour des comptes et du Ministère de l'économie et des finances qui mettent en évidence la mauvaise gestion des administrations régionales précédentes et la gravité de la situation financière dans laquelle se trouve la région. La position qu'il adopte vis à vis des autres institutions et mailles territoriales est celle de l'ouverture au dialogue et de la recherche de soutien :

« Nous ne voulons pas le faire seuls, mais plutôt en construisant un dialogue franc, constant et constructif avec ce qui sera le nouveau Gouvernement, avec toute l'administration de l'État, avec les collectivités locales et les organismes chargés de l'évaluation et du contrôle de l'activité administrative et de gouvernement³⁴²”.

L'État et le gouvernement sont cités mais la modalité de relation à entretenir n'est pas vraiment précisée peut-être en partie à cause du fait que l'Italie, est au milieu des années 2010, plongée dans une nouvelle crise de l'exécutif national : en pleine crise des dettes souveraines, qui a fortement exacerbé les tensions entre les pays du Nord et les pays du Sud de l'Europe, le président du Conseil Mario Monti a démissionné et celui qui lui succèdera n'a pas encore été désigné (Enrico Letta). Le dernier discours prononcé dans le contexte de l'Émilie-Romagne s'inscrit également dans cette forme d'ambiguïté où la volonté de collaborer est teintée d'une forme de méfiance vis à vis de ce qui peut lui être demandé :

“Nous collaborerons loyalement avec le Gouvernement (...) pour réaliser une politique de rééquilibrage économique et de contention de la dette mais nous n'augmenterons pas les impôts, je le répète, parce que la politique ne peut pas toujours faire peser sur les citoyens les problèmes du pays.³⁴³”

³⁴¹ *“La Regione Lazio vuole concorrere all'obiettivo comune di una Europa unita e coesa, attraverso l'assunzione di comportamenti virtuosi sotto il profilo economico e tramite un'azione di forte sostegno politico alle azioni che il governo nazionale deciderà di intraprendere.” (Polverini, 2010)*

³⁴² *“Quella che ci troviamo ad affrontare è, quindi, una situazione complessa che ci chiama a una grande responsabilità. Non vogliamo farlo da soli, ma costruendo un dialogo franco, costante e costruttivo con quello che sarà il nuovo Governo, con tutta l'amministrazione statale, gli Enti locali e gli organismi preposti al controllo e alla valutazione dell'azione amministrativa e di governo” (Zingaretti, 2013)*

³⁴³ *« Collaboreremo lealmente con il Governo, che mi auguro riesca davvero a riportare il Paese laddove merita di stare e a farlo tornare a livelli di crescita come quelli pre-crisi. Collaboreremo per realizzare una politica di riequilibrio economico e di contenimento del deficit ma non aumenteremo le tasse - lo ribadisco - perché la politica non può scaricare sempre sui cittadini i problemi del Paese. » (Bonaccini, 2015)*

Ce martellement de l'expression « collaboration loyale » n'est pas anodin et ne doit pas être interprété comme une marque de docilité. Il traduit au contraire la conscience de la marge de manœuvre restreinte des autorités régionales, soumises au texte de la Constitution de la République italienne comme horizon indépassable et l'expression précédente y est directement puisée. L'article 120 de ce texte fondateur de l'organisation politique du pays précise en effet : « La loi définit les procédures visant à garantir que les pouvoirs substitutifs sont exercés dans le respect du principe de la subsidiarité et du principe de collaboration loyale. »³⁴⁴. Les discours des présidents de région, que ce soit en Émilie-Romagne ou dans le Latium, sont donc largement contraints mais incarnent aussi ce cadre constitutionnel. A chaque période les pierres d'achoppement des relations État-Régions sont les mêmes : la question des financements alloués par l'État aux collectivités régionales, les transferts de compétence et le degré d'ingérence dans les affaires régionales.

2.2. La Conférence État-Régions : un organe essentiel pour la reconnaissance du pouvoir des Régions

Créée en 1988, la Conférence État-Régions (ou plus précisément « Conférence permanente pour les rapports entre l'État, les Régions et les Provinces autonomes de Trento et Bolzano ») est l'organe au sein duquel sont régulés les rapports entre les représentants de l'État et les autorités régionales. Cette Conférence constitue pour l'heure le seul organe de représentation des régions au niveau central. Elle constitue également un lieu d'échange et de coordination des différents gouvernements régionaux à propos des politiques sectorielles innovantes menées dans l'une ou l'autre des régions. Les différents exécutifs, incarnés par les Président de *giunta*, élisent un de leur membre comme président de la Conférence et c'est ce dernier qui a la charge de porter les revendications des collectivités régionales, dans les réunions avec le Gouvernement ou devant le Parlement et le Sénat. Les représentants de l'Émilie-Romagne ont joué dans les années 1990 un rôle majeur en termes de force de proposition, notamment dans les commissions sectorielles (Vandelli, 2010, p.489). Il est tout à fait significatif que la responsabilité de président de cette institution ait été exercée presque exclusivement par les gouverneurs de l'Émilie-Romagne au cours de la dernière décennie. Dans l'histoire récente de la Conférence État-Régions se sont ainsi succédés Vasco Errani (de 2005 à 2010 puis un second mandat de 2010 à 2014, ce qui constitue la plus longue durée d'exercice de ce poste) et Stefano Bonaccini depuis 2015 avec un bref intermède d'occupation du poste par le gouverneur du Piémont entre fin 2014 et 2015, qui correspond à la période déjà évoquée de vacance du pouvoir exécutif en Émilie-Romagne. Cette reconnaissance du rôle moteur de la région dans le paysage institutionnel italien constitue une tribune pour l'exécutif régional pour faire valoir les intérêts de l'Émilie-Romagne et négocier directement avec l'échelon

³⁴⁴ « La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione »

étatique, peut-être plus facilement que d'autres régions. Les tractations engagées très récemment avec les deux derniers ministres en charge des Affaires régionales (Gentiloni et Stefani) pour plus d'autonomie dans les politiques régionales en constituent un exemple particulièrement parlant.

2.3. Vers une nouvelle étape dans l'autonomie régionale ?

Le 22 octobre 2017 en effet, en pleine « crise catalane » les Régions de la Vénétie et de la Lombardie, toutes deux présidées par des représentants du parti de la Ligue du Nord, ont organisé un référendum consultatif³⁴⁵ pour demander à la population (par l'intermédiaire d'un vote électronique, une première en Italie) si elle est en faveur d'une autonomie accrue des deux régions, notamment sur la question fiscale. Même si l'issue des démarches engagées est incertaine au moment de la rédaction de cette partie de la thèse, il faut souligner qu'en 2018, l'Émilie-Romagne est entrée aux côtés de la Lombardie et de la Vénétie dans le bras de fer avec le gouvernement Conte (M5S-Ligue) pour obtenir plus de compétences et une plus grande autonomie, et ce alors même qu'elle n'a fait aucun référendum contrairement aux deux autres régions. Le fait que la délégation de l'Émilie-Romagne ait été la première à être reçue par la ministre Erika Stefani, en charge des relations avec les régions, permet à ses représentants politiques de s'afficher, une nouvelle fois, comme une région « chef de file ». Les mots avec lesquels l'information est relayée sur le site officiel de l'institution régionale sont en cela tout à fait caractéristiques :

« Une plus grande autonomie pour l'Émilie-Romagne d'ici la fin de l'année avec une loi approuvée par le Parlement. C'est l'objectif que désigne Stefano Bonaccini, le président de la Région, à l'issue de sa rencontre avec la ministre des Affaires régionales Erika Stefani, qui entérine l'ouverture des négociations avec le nouveau Gouvernement sur le projet d'autonomie renforcée, dans le cadre du parcours prévu par l'article 116, alinéa 3, de la Constitution et dans la continuité de l'Accord Préliminaire signé avec l'Exécutif précédent, aux côtés de la Lombardie et de la Vénétie le 28 février dernier. (...) L'objectif est d'arriver à conclure le processus législatif avant la fin de l'année, avec l'approbation de la loi et une autonomie de l'Émilie-Romagne qui devienne réalité. Et dans l'espoir que ce parcours s'achève aux côtés de la Lombardie et de la Vénétie, que nous avons accueilli à la table des négociations après avoir, les premiers, initié la discussion, et ceci parce que, comme je l'ai toujours dit, représenterait un résultat historique qui bénéficierait à nos territoires et à nos concitoyens au-delà des considérations d'appartenance politique ». Article publié le 19 juin 2018 sur le site officiel de la Région Émilie-Romagne.

³⁴⁵ Voici les termes dans lesquels ont été interrogés les citoyens de la Vénétie : « Veux-tu que soient attribués à la région Vénétie de nouvelles formes et conditions particulières d'autonomie ? ». La question posée s'inscrit dans le respect de la Constitution et de l'unité nationale et ne constitue en rien un premier pas vers une demande d'indépendance, comme cela a pu être exposé à tort dans la presse européenne.

Malgré les tentatives répétées des représentants des exécutifs régionaux pour obtenir plus d'autonomie et de ressources financières et contrairement aux allocutions prononcés par d'autres Présidents de Région affiliés à la Ligue du Nord³⁴⁶, les choix réalisés en termes de vocabulaire dans ce type de discours officiel n'ont pas vocation à fragiliser l'unité nationale.

2.4. La Région face à l'Unité nationale

L'organisation des festivités autour du Cent-cinquantième de l'Unification du pays (dont il a déjà été question en tant que Grand Événement dans le chapitre 4) ont été l'occasion de mettre en scène un tout autre aspect des relations État-Région. Certains des événements historiques qui ont porté le mouvement unificateur sont très célèbres et ont donné naissance à des hauts lieux, aujourd'hui encore lieux de mémoire (Baioni et Bardinet, 2012 ; Bédard, 2002 ; Nora, 1997). Ce sont généralement le Piémont et la Sardaigne, dont est originaire la famille royale, la Ligurie d'où a été organisée l'Expédition des Mille ou encore la Sicile avec le débarquement de Garibaldi à Marsala, qui sont placés au cœur du moment historique que constitue l'Unification du pays. Rome est évidemment un lieu central de cette mise en scène de la nation (Banti, 2011 ; Brice, 2010a ; Djament-Tran, 2005, 2011 ; Gentile, 1999) mais comment cet aspect du rapport à l'État et à la nation italienne est-il intégré dans le récit territorial de l'Émilie-Romagne et du Latium ?

2.4.1. La mise en récit de l'Émilie-Romagne : à la recherche d'une position plus centrale dans l'histoire nationale

D'abord foyer très actif des révoltes populaires qui secouèrent l'Italie à l'extrême fin du XIX^e siècle (Finzi, 1997 ; Toschi, 1961), l'Émilie-Romagne en tant qu'espace politique a finalement joué un rôle mineur dans le mouvement d'unification du pays des années 1848-50. Le territoire régional a été rattaché au Royaume d'Italie en 1860, en même temps que la Toscane, mais, contrairement à cette dernière, il était alors politiquement très fragmenté. Les historiens distinguent au sein de ce territoire au moins trois parties : les légations pontificales de Romagne (notamment celles de Ferrare, Ravenne et Forlì), la légation de Bologne, qui en tant que seconde ville de l'État Pontifical jouissait d'un statut un peu particulier et les duchés émiiliens, eux-mêmes divisés en duché de Parme et duché de Modène, structurés en fonction de leur hiérarchie urbaine respective (Balzani, 1997). Si certains des « grands hommes » du mouvement d'Unification italien sont issus des élites locales émiiliennes et romagnoles et largement utilisés pour célébrer la politisation précoce de la société régionale (Luigi Carlo

³⁴⁶ Luca Zaia, président de la Vénétie n'hésite pas à parler, au lendemain du référendum qu'il a organisé, d'un « Bing Bang des réformes institutionnelles à venir » et à comparer l'événement avec la chute du mur de Berlin.

Farini³⁴⁷, Aurelio Saffi³⁴⁸ et Marco Minghetti³⁴⁹, par exemple), l'un des principaux apports à la construction de l'État italien revendiqué par les autorités locales et régionales est « l'invention » du drapeau tricolore vert-blanc-rouge (Figure 88). Il s'agit en effet d'abord de celui de la République Cispadane créée en 1796, à la suite de la pénétration des armées napoléoniennes, en agrégeant le duché de Modène, la toute nouvelle République de Reggio et la République de Bologne.



Figure 88. La visite du Président de la République italienne à Reggio nell'Emilia lors des festivités du cent-cinquantenaire de l'Unité. Source : La Repubblica, 07.01.2011³⁵⁰.

La visite du président de la République Giorgio Napolitano a l'occasion des festivités pour le cent-cinquantenaire de l'unification italienne a été l'occasion de la production de nombreux discours et mises en récit de la place de la région Émilie-Romagne dans le contexte national. La ville de Reggio-Emilia fonctionne ici comme un « lieu attribut » (Debarbieux, 1995) pour la région. C'est là en effet, selon la tradition, qu'est né le drapeau tricolore national. Chaque année, des festivités de commémoration de cet épisode donnent l'occasion aux figures politiques locales de mettre en scène le lien fort qui existe entre leur territoire et la nation. Ces cérémonies ont pris un caractère grandiose en 2011 à l'occasion du cent-cinquantenaire

³⁴⁷ Luigi Carlo Farini, né en 1812 à Russi, près de Ravenne. Collaborateur de Cavour, il est nommé en 1859 gouverneur de Modène puis de l'Emilie et est considéré comme un des principaux artisans de l'annexion du territoire régional au Royaume d'Italie. Il devient ensuite Président du Conseil des ministres du Royaume d'Italie en 1862 et 1863.

³⁴⁸ Aurelio Saffi, né en 1819 à Forlì est fervent opposant au gouvernement des légats pontificaux. Républicain radical, il devient à partir de 1848 le bras droit de Mazzini et participe à la rédaction de la Constitution de la République Romaine de 1848. A partir de 1861 il est député au sein du Parlement du Royaume d'Italie jusqu'à sa mort en 1890.

³⁴⁹ Marco Minghetti, né à Bologne en 1818, artisan des mouvements populaires et de la guerre d'indépendance en Romagne en 1859, il devient président de l'assemblée de Romagne puis ministre de l'Intérieur et des Finances de Cavour, il succède à Farini au poste de Président du Conseil des Ministres en 1863-64 puis occupe à nouveau ce poste de 1873 à 1876.

³⁵⁰

http://www.repubblica.it/politica/2011/01/07/foto/unit_d_italia_napolitano_alle_celebrazioni_di_reggio_emilia-10955568/1/ (consulté le 02.07.2018)

de l'unification du pays et Reggio Emilia a accueilli la première étape du programme national des festivités. De nombreuses prises de paroles des personnalités politiques locales ont eu lieu, généralement aux côtés des plus éminents représentants de l'État. Sur cette photographie, publiée dans l'édition du 07 janvier 2011 du quotidien national La Repubblica, on voit Giorgio Napolitano tenir le drapeau, flanqué de Graziano Delrio, alors maire de Reggio nell'Emilia et futur ministre qui donnera son nom à la réforme instituant les métropoles et de Gianni Alemanno, alors maire de Rome. Le message est sans équivoque, l'Unification de l'Italie est ici présentée comme un long processus qui a son origine à Reggio Emilia en 1797 et s'achève à Rome, par la prise de la ville en 1870 et sa désignation comme capitale du nouvel état unifié en 1871). L'objectif de ces discours est de ménager au local la place la plus grande possible dans la construction nationale et mettant en valeur les événements, personnalités et symboles. Au second plan de l'image, en haut à gauche, la présence du président de la région Vasco Errani témoigne de sa volonté de faire associer l'échelon régional à cet événement. La naissance du drapeau tricolore fait également partie des neuf moments historiques sélectionnés pour illustrer l'histoire régionale dans la brochure publiée en 2009 conjointement par deux services de la région (l'Institut pour les Biens Culturels et le Bureau des Relations avec le Public) à destination de la communauté régionale résident et émigrée :

« Quand débute l'offensive de Napoléon en Italie, les principes d'égalité issus de la Révolution française sont déjà très connus dans notre région, notamment dans les classes populaires qui s'inspirent des positions les plus radicales des Jacobins. Après l'occupation militaire de 1796 par Napoléon, à Bologne, Ferrare, Modène et Reggio, des gouvernements provisoires se forment et lancent de profondes réformes contre les privilèges des fiefs et des nobles. La République Cispadane est fondée par l'union de ces quatre cités. Au congrès de Reggio, le 7 janvier 1797, elle proclame son emblème : le drapeau tricolore vert, blanc et rouge, le futur drapeau italien. » (brochure *Neuf pas dans l'histoire, l'Émilie-Romagne racontée*³⁵¹, p28)

L'épisode historique de l'éphémère République Cispadane³⁵², s'il est pleinement investi par les acteurs en charge de la narration territoriale dans le fascicule de 2009, ne constitue toutefois par la référence la plus utilisée pour valoriser le rôle de la région dans l'histoire du pays. La résistance au fascisme et au nazisme et l'intensité de l'activité des partisans dans la région est un autre moment historique particulièrement mobilisé. La référence à cet épisode présenté comme particulièrement glorieux figure même depuis 2005 en préambule du nouveau Statut régional (alors que le premier Statut de 1970 n'en faisait absolument pas mention) : « La Région Émilie-Romagne se fonde sur les valeurs de la Résistance au nazisme

³⁵¹ Matériau déjà présenté au chapitre 5, publié dans le cadre d'une collaboration entre différents services de la région

³⁵² République « sœur » de la République Française, elle devient République Cisalpine après la réunion de la République Transpadane (ancien duché de Milan) par Napoléon en 1797.

et au fascisme et sur les idéaux de liberté et d'unité nationale du Risorgimento et se base sur les principes et les droits édictés par la Constitution italienne et par l'Union Européenne³⁵³ »

En témoignage de cette forte mobilisation de l'histoire du XXe siècle, la brochure *Neuf pas dans l'histoire* comporte ainsi un grand nombre d'allusions au rôle de premier plan joué par l'Émilie-Romagne durant les conflits qui se déroulèrent dans la péninsule italienne à cette période. :

« Dans toute l'Italie, les luttes des organisations socialistes reprennent dans les villes et les campagnes, sur la vague de la révolution russe. Grèves et agitations concernent des millions d'ouvriers, de paysans et de chômeurs : l'Émilie est à l'avant-garde. (...) Des milliers de travailleurs d'Émilie doivent s'expatrier pour fuir les persécutions des milices fascistes. Depuis l'étranger, ils animent souvent la lutte contre la dictature de Mussolini. (...) A partir de juillet 1943, les diverses composantes antifascistes d'Émilie-Romagne s'engagent plus intensément dans des actions de sabotage et de résistance contre l'occupant nazi. Dans ces circonstances, des forces sociales et politiques diverses collaborent et la participation massive des habitants, donne à la Résistance un caractère populaire sans égal en Italie. ».

Le soin apporté dans les supports de communication à rattacher le territoire régional aux épisodes marquant de l'histoire nationale et de celle de la gauche italienne est caractéristique de cette volonté de la part de l'institution de susciter dans même temps la fierté d'appartenance au territoire régional. L'enjeu ne semble pas être considéré avec la même importance dans le Latium.

2.4.2. Un positionnement qui n'est pas jugé nécessaire dans le cas du Latium

Le territoire qui compose la région administrative du Latium correspond on l'a dit en partie à l'ancien État Pontifical, c'est-à-dire la dernière partie de l'État italien qui ait été annexée au Royaume d'Italie, en 1870. C'est en effet la prise symbolique de Porta Pia, à Rome, qui met fin au pouvoir temporel de la papauté et prépare la proclamation de Rome comme capitale du Royaume le 3 février 1871. Les épisodes qui sont valorisés dans le discours émilien comme des marqueurs de l'activisme de la population et des élites régionales dans le sens de l'unification du pays ou de la libération du fascisme n'offrent pas les mêmes prises dans le cas du Latium. Le pouvoir du pape Pie IX était bien réel et les sphères dirigeantes de l'État Pontifical, bien aidé il est vrai par les contingents militaires de Napoléon III ont réussi à contenir grandement les aspirations à l'unification d'une population encore très rurale et peu politisée (Caracciolo, 1991 ; Guerrieri, 1991). Le *non expedit* prononcé par le pape Pie XI pour empêcher à travers une résistance passive, les catholiques italiens de participer à la vie politique nationale a ainsi conduit à une participation inférieure à la moyenne dans la campagne romaine qu'ailleurs dans le royaume (Leoni, 2001 ; Marotta, 2014). Rome, en

³⁵³ « *La Regione Emilia-Romagna si fonda sui valori della Resistenza al nazismo e al fascismo e sugli ideali di libertà e unità nazionale del Risorgimento e si basa sui principi e i diritti sanciti dalla Costituzione italiana e dall'Unione Europea* »

revanche, est de facto au cœur de l'Unification, elle en est un des enjeux et des objectifs majeurs (Djament-Tran, 2006, 2011) et son statut, comme dans beaucoup d'autres cas, échappe à l'échelon régional. La construction en plein centre de la ville du Monument à Victor-Emmanuel II, au centre duquel se dresse l'Autel de la Patrie, (Figure 89) décidée dès 1882 constitue encore aujourd'hui un marqueur physique de ce besoin d'exprimer physiquement le lien de Rome à la nation (Manieri Elia, 1991).



Figure 89. Le monument à Victor-Emmanuel II à Rome, symbole de l'Unification du pays. Source : LPLT — Wikimedia Commons, CC BY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=11223893>.

Parmi le peu de matériaux publiés par l'institution régionale et dédiés à la mise en valeur de l'histoire du Latium, la période du Risorgimento est loin d'être la plus traitée. En effet, comme l'a évoqué le chapitre 4, la mobilisation de l'histoire fait plutôt appel à la période antique. C'est en particulier le cas pour l'histoire pré-romaine et notamment étrusque plus que romaine, exprimant ainsi la volonté de se démarquer de Rome (entretien avec Marco Nocchioli du 03.03.2016).

3. La référence à l'Europe et à l'international, un outil de légitimation politique

Comme cela a été exposé au chapitre 2, l'Union Européenne est un partenaire central du développement économique régional ne serait-ce que par les ressources financières qu'elle met à disposition des institutions régionales par l'intermédiaire des fonds de développement structurels (en particulier le FEDER ou FESR en italien³⁵⁴). Mais la référence à l'Union

³⁵⁴ Même si aucune des deux régions n'est prioritaire pour les fonds européens.

Européenne et à l'échelle globale dans le récit territorial produit par les différents types d'acteurs régionaux doit aussi être considérée comme une stratégie de positionnement. D'une part, la mobilisation de l'échelle européenne permet d'insister sur le rôle joué (ou à jouer) par la région dans le monde et d'aller y chercher certains éléments de reconnaissance des pratiques politiques qui ne sont que faiblement mises en valeur par l'État. D'autre part, elle peut minorer dans le discours la place tenue par l'État italien et donc ouvrir sur de plus larges perspectives d'autonomie politique, administrative et financière.

3.1. La mobilisation de la rhétorique des stratégies européennes

Afin de mieux explorer le poids de l'Union Européennes et de ses politiques dans les discours officiels des décideurs régionaux, j'ai choisi de rechercher les traces dans le corpus des deux principales Stratégies adoptées à l'échelle de l'UE durant la période considérée (Stratégie de Lisbonne en 2000 et Europe 2020 en 2010). Pour ce faire, deux directions ont été explorées : d'une part les mentions effectives de ces stratégies, de l'autre le recours à certains des mots clés caractéristiques de leurs documents cadres. La stratégie de Lisbonne est un axe majeur des politiques de développement de l'Union Européenne dont la formulation a été fixée lors du Conseil Européen de Lisbonne en mars 2000 et valable pour la période 2000-2010. Elle est généralement synthétisée dans les termes suivants : faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale³⁵⁵ » (Conseil Européen, 2000). La stratégie « Europe 2020 » a joué un rôle similaire d'orientation des politiques économiques de l'Union Européenne pour la décennie suivante, de 2010 à 2020. Elle est résumée ainsi : « La stratégie Europe 2020 (...) met l'accent sur une **croissance intelligente, durable et inclusive** comme moyen de surmonter les faiblesses structurelles de l'économie européenne, d'en améliorer la **compétitivité** et la productivité et de jeter les bases d'une **économie sociale de marché durable**³⁵⁶ » (Commission Européenne, 2010). Elle repose sur des objectifs chiffrés pour chaque État-membre en termes d'emploi, de recherche et de développement, de lutte contre le changement climatique, d'éducation et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

Sans entrer ici dans l'analyse et encore moins dans le bien-fondé ou non de cette stratégie, l'étude du contexte d'emploi des références à l'échelle européenne dans les discours de politique générale montre que la thématique européenne est plus appropriée par les Présidents de l'Émilie-Romagne (Tableau 26), qui sont tous les deux europhiles déclarés. Toutes les mentions relative à l'Europe sont positives voire enthousiastes : « En fait, il faut

³⁵⁵ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm

³⁵⁶ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_fr#thestrategysetouttargetsinthe5followingfields (consulté le 03.08.2018)

relancer le projet politique européen en faisant monter d'un cran le rôle de l'Europe dans le monde³⁵⁷ » (Errani, 2010). L'accroissement du rôle joué par la région à l'échelle européenne est érigé en objectif central du troisième mandat de Vasco Errani :

« C'est là le premier changement concret que nous voulons acter par rapport aux mandats précédents, c'est-à-dire le fait d'avoir pour l'Émilie-Romagne un rôle plus fort, de la rendre plus visible dans le réseaux des régions motrices de l'Europe.³⁵⁸ » (Errani, 2010)

Les orientations des politiques européennes sont présentes dans le discours des dirigeants politiques régionaux et les documents qui les portent et sont directement convoquées dans leurs propres discours de politique générale. Lorsqu'il donne des objectifs chiffrés pour le mandat qui débute en 2005, le président Errani se livre à une métaphore musicale : telle la clé qui, en début de portée, sert de point de repère à toute la partition, la Stratégie de Lisbonne doit être la clé en fonction de laquelle rédiger le nouveau Plan Territorial Régional, le document maître de toute stratégie politique sectorielle à l'échelle régionale.

En effet, les documents de planification territoriale à l'échelle régionale sont sans aucun doute les supports du récit territorial qui témoignent le mieux de ce regard tourné vers l'Union Européenne. En 2005 est rédigé le *Schéma de développement du territoire régional*, un document préliminaire contenant les orientations pour la mise à jour du Plan Territorial Régional alors en vigueur. Dans ce texte on peut lire la volonté des acteurs régionaux de se projeter en Europe et de faire de la région « **le protagoniste du polycentrisme européen** » (Région Émilie-Romagne, 2005). La décision de miser sur le polycentrisme dans les différents discours produits par la région vient, selon la géographe Maria Prezioso, de la capacité d'adaptation des acteurs techniques aux stratégies européennes :

« L'Émilie-Romagne est très attentive aux politiques européennes, lorsque dans la programmation 2000-2006 on a commencé à parler de polycentrisme, ils ont immédiatement cherché à comprendre comment ce concept de polycentrisme pouvait être appliqué au territoire de l'Émilie-Romagne. Ils ont même fait des critiques à ESPON et aux autres programmes en leur disant « vous ne comprenez pas bien ce que signifie le polycentrisme lorsque l'on change d'échelle géographique. C'est une chose de le mettre comme ça dans le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), comme grande ligne directrice, mais ça en est une autre lorsqu'il faut agir, projeter et planifier le polycentrisme ». Ce sont eux qui sont allés l'expliquer, parce qu'ils ont dans les services de la région des personnes très compétentes³⁵⁹ » (Maria Prezioso, entretien du 26.05.2014)

³⁵⁷ "Insomma, bisogna rilanciare il progetto politico europeo facendo fare un salto di qualità al ruolo dell'Europa nel mondo." (Errani, 2010)

³⁵⁸ "È qui il primo cambiamento concreto rispetto alle legislature precedenti che vogliamo praticare, e cioè quello di avere un ruolo più forte dell'Emilia_Romagna, più visibile nella rete delle regioni motore dell'Europa."

³⁵⁹ « L'ER è molto attente alle politiche europee, quando nella programmazione 2000-2006 si parlava di policentrismo, loro immediatamente hanno cercato di capire se nel territorio dell'Emilia-Romagna si poteva applicare il concetto di policentrismo. Hanno fatto anche delle critiche a ESPON e altri programmi dicendo non

De fait, une lecture attentive du Plan Territorial Régional de 1990 montre déjà une reconnaissance formelle de l'organisation polycentrique du territoire régional, organisation qui est présentée comme fortement caractéristique de la région et ancrée dans le temps long.

La lecture de la dernière version (2010) de ce document, confirme cette adaptation du vocabulaire permettant de décrire la région avec les valeurs prônées par la Stratégie de Lisbonne. La phrase d'ouverture du document est en-elle-même une affirmation du rôle de leader que l'Émilie-Romagne est censée jouer à l'international : « De l'Après-guerre à nos jours, l'Émilie-Romagne a atteint des niveaux de développement économique et de qualité de vie qui la positionne parmi les régions les plus avancées d'Europe et du monde³⁶⁰ » (PTR Emilia-Romagna, 2010, p.7). Les lignes qui suivent se rapportent à chaque fois aux objectifs fixés par la Stratégie de Lisbonne, que ce soit à propos du niveau de dépense en Recherche et Développement ou à propos de la part des énergies renouvelables dans la production énergétique régionale, deux sujets pour lesquels les objectifs n'ont pas été atteints (PTR Emilia-Romagna, 2010, p.8).

Malgré ces marqueurs forts, les polémiques qui ont agité la fin des années 2000, dénonçant une stratégie inefficace dans sa tentative de fabrique néolibérale d'une « Europe compétitive », ont été relayées y compris chez les décideurs politiques de l'Émilie-Romagne. Celle-ci finit en effet par être mentionnée, dans le troisième discours d'investiture de Vasco Errani, comme un échec qu'il faut éviter de reproduire et la stratégie Europe 2020 devient la nouvelle route à suivre :

« Le problème de l'Europe **c'est de gérer le budget**. Mais également, et dès maintenant, de lancer une nouvelle stratégie de croissance. Maintenir ensemble les politiques indispensables à la réduction des déficits publics des États membres et la Stratégie Europe 2020. Ceci pour éviter, comme cela est déjà arrivé par le passé (je pense par exemple à la première Stratégie de Lisbonne), un nouvel et important retour en arrière du modèle social européen³⁶¹» (Errani 2010)

La mise en conformité avec les recommandations européennes, voire leur dépassement ou leur anticipation sont pour tous les deux un gage de fierté : « *des droits et des services qui ont permis, entre autre, aux femmes de travailler ici plus que dans le reste du pays : nous sommes les*

capite bene quando si scende di scala geografica che significa il policentrismo. Un conto è metterlo così sullo schema di sviluppo spaziale europeo[European spatial development perspective (ESDP)], come grande linea, ma poi quando vai a fare, progettare e pianificare il policentrismo. L'hanno spiegato loro, soprattutto perché le persone che lavorano in regione sono molto capaci.»

³⁶⁰ « Dal secondo dopoguerra ad oggi l'Emilia-Romagna ha raggiunto traguardi di sviluppo economico e di qualità della vita che la collocano tra le regioni più avanzate dell'Europa e del mondo. »

³⁶¹ « Il problema dell'Europa è di governare i conti. Ma anche, da subito, aprire una nuova strategia di crescita. Tenere insieme le politiche indispensabili al rientro dei debiti pubblici dei Paesi e la strategia di Europa 2020. Questo per evitare di registrare, come già accaduto in una fase che ci sta alle spalle (penso, per esempio, alla prima strategia di Lisbona), un altro sostanziale arretramento del modello sociale europeo.»(Errani, 2010)

seuls à avoir respecté ce que demandait l'Agenda de Lisbonne » (Bonaccini 2015). Cette tendance à construire son image sur des réussites passées fait écho aux éléments abordés en fin de chapitre 4 à propos de la rente d'image que continuent à exploiter les acteurs institutionnels émiliens. La tendance à l'œuvre est plutôt celle d'un remplacement de la référence à l'État par celle à une Union Européenne qui ne brandirait pas sans cesse la menace de la réduction des financements.

A l'inverse, les discours des présidents de la région Latium ne portent pas de mentions de la « Stratégie de Lisbonne », de « Europe 2020 » ou de leurs objectifs, du moins jusqu'au mandat de Nicola Zingaretti (2013). Même s'il ne les mentionne pas directement dans son discours, le vocabulaire des documents stratégiques européens est en effet bien présent :

« Et la Région que nous voulons construire est (...) une Région plus **compétitive** afin que ces énergies qui se sentent aujourd'hui étouffées puissent devenir la lymphe pour **sortir de la crise et retourner à la croissance**, et une Région **plus solidaire** (...)»³⁶² »

L'influence des documents cadres des stratégies européennes dans le discours officiel des acteurs politiques et dans la planification territoriale est notable, surtout en Émilie-Romagne, région pour laquelle elle constitue un élément supplémentaire pour étayer le statut de modèle dont les élites régionales cherchent à se drapper. Cette influence conduit toutefois à une expression un peu stéréotypée dans le récit territorial et qui en tout cas nuit à l'objectif de singularisation constitutif de la narration territoriale.

3.2. L'Europe comme outil de légitimation politique

3.2.1. Les financements européens comme gage de la capacité politique territoriale

La capacité d'utilisation des fonds européens est depuis longtemps considérée par les politistes comme un indicateur valide du niveau de performance institutionnelle d'une collectivité territoriale (Putnam, 1993 ; Riding et Jones, 2017 ; Vassallo, 2013), et l'Italie jouit en la matière d'une image mitigée puisqu'elle a longtemps occupé le dernier rang dans ce domaine en Europe. L'étude détaillée des documents de programmation opérationnelle (POR) a été un temps envisagée dans le cadre de cette thèse mais elle a finalement été mise de côté pour plusieurs raisons. D'une part des questions de temps, d'autre part de nombreux acteurs ont souligné que la rédaction de ces documents était réalisée par des structures spécialisées externes aux institutions régionales et qui produisent un discours fortement standardisé, aux formules larges et convenues dont le but est d'obtenir l'aval des autorités de Bruxelles le plus rapidement possible. Ainsi, lors de l'entretien conduit avec Alessandro

³⁶² «E la Regione che vogliamo costruire è una (...) Regione più competitiva perché quelle energie che oggi si sentono soffocate possano diventare la linfa per uscire dalla crisi e tornare a crescere, e una Regione più solidaire (...)» (Zingaretti, 2013)

Leon³⁶³, directeur du CLES (Centre d'étude et de recherche sur les problèmes de l'emploi, de l'économie et du développement), a déclaré avoir déjà travaillé au cours de sa carrière pour le compte de 18 des 20 régions administrative en qualité de consultant extérieur ou en tant que rédacteur au premier chef des documents de programmation.

Du côté de la région Latium, lors de l'arrivée au pouvoir de Nicola Zingaretti en 2013, la région était classée dernière en Italie en ce qui concerne la certification de dépenses des fonds européens attribués dans le cadre du FEDER. Après avoir négocié à Bruxelles un déblocage exceptionnel de ces fonds et une légère extension des deadlines, de gros efforts de communication ont été consentis par le nouveau gouvernement régional, notamment au sujet de la reprise en main vertueuse de cette manne européenne. La publication du document phare « Avec l'Europe, le Latium change et redémarre, 45 projets pour le développement et la cohésion sociale³⁶⁴ », accompagnée de multiples conférences présentées par le Président en personne aux quatre coins du territoire régional dit bien l'ambition de faire de l'échelon européen une opportunité à saisir et un marqueur de l'efficacité de l'activité politique du gouvernement régional.

3.2.2. Valoriser sa place en Europe : centralité et accessibilité

La position de **région charnière** est un élément récurrent du récit territorial de l'Émilie-Romagne lorsqu'il est question d'évoquer sa place dans l'organisation du territoire national et des flux qui le parcourent. Cette question de la situation est également devenue un outil de mise en scène de la centralité de la région à l'échelle européenne. Ainsi, dans son discours d'entrée en fonction de 2005, le Président Errani accorde un long développement à la position géographique de la région, déclinée en fonction des différents référentiels des politiques européennes alors en cours :

« Le processus qui s'est mis en mouvement dans les dernières années, avec les récentes adhésions et les élargissements futurs, nous propose (...) un nouveau rôle à jouer entre les grands systèmes territoriaux. Cela est directement lié à la position de l'Émilie-Romagne et de Bologne, qui peuvent jouer un rôle dans chacune des trois grandes directions de développement identifiées par l'Union Européenne : la zone forte Centre-Europe, l'espace d'intégration méditerranéen, l'espace d'intégration adriatico-balcanique. De toute évidence, nous sommes géographiquement situés au centre d'un nœud stratégique dans lequel se trouvent les portes d'accès vers l'Est de l'Europe, l'Asie et les économies émergentes de la Méditerranée elle-même. Nous sommes à ce carrefour³⁶⁵. » (Errani, 2005)

³⁶³ Entretien mené à Rome le 05.05.2015

³⁶⁴ « Con l'Europa, il Lazio cambia e riparte, 45 progetti per lo sviluppo e la coesione sociale ». <http://www.lazioeuropa.it/45-progetti-per-il-lazio-3/> (consulté le 27.07.2019)

³⁶⁵ « Il processo che si è messo in movimento in questi anni, con le recenti adesioni e gli allargamenti futuri, propone a noi (...) un ruolo nuovo tra i grandi sistemi territoriali. Questo interessa direttamente la

Les discours officiels des acteurs politiques ne sont pas les seuls supports du récit à choisir de faire de la centralité géographique en Europe un argument de poids dans l'image de la Région. Très logiquement, la mobilisation de l'échelon européen prend une dimension importante dans les discours destinés au renforcement de l'attractivité économique et à destination des investisseurs potentiels. La notion de positionnement prend ici un sens plus concret puisqu'il s'agit avant tout de replacer le territoire régional au sein de l'espace communautaire et de valoriser cette situation géographique. La carte est alors un support privilégié, en raison de « l'efficacité persuasive de l'image cartographique et dans sa capacité à modeler la perception de l'espace dans les mentalités collectives³⁶⁶ » (Galluccio, 2011, p. 78). La Figure 90a, publiée dans la brochure *15 raisons d'investir en Émilie-Romagne* et donc à destination des entreprises susceptibles de venir s'installer ou de réaliser des investissements sur le territoire régional constitue une illustration de cette stratégie, fréquemment rencontré dans le corpus de thèse. L'utilisation classique du cercle concentrique figurant la distance orthodromique permet d'y mettre en évidence la centralité de la région par rapport au territoire européen dans son ensemble. La présence sur la carte, en figuré linéaire, des corridors transeuropéens de transport permet d'insister sur une autre définition de la centralité, celle qui a trait à l'accessibilité en termes de réseau. Il faut ici signaler que les choix cartographiques sont pour beaucoup dans l'impression de centralité donnée par l'image puisque sur les neuf axes routiers reconnus par l'Union Européenne comme faisant partie du Réseau Trans-Européen de Transport (RTE-T), six sont représentés en grisé sur la carte utilisée pour promouvoir la région au point de devenir presque invisible. A titre de comparaison, la carte officielle des RTE-T donne une vision différente de ce qui constitue le centre de gravité des infrastructures de transport transeuropéennes (Figure 90b). Le centrage est également différent puisque Chypre disparaît de l'emprise du fond de carte. Les double-flèches rouges représentant les relations d'import-export avec une série de pays qui ne correspondent ni à l'Union Européenne ni à une Europe élargie sont présente pour donner une impression de multiplicité des relations mais pas pour rendre compte de la valeur de ces échanges puisque le figuré n'est pas proportionnel au volume échangé indiqué de manière chiffrée en leur centre. Au-delà des usages (et détournements) cartographiques, ce type document classique est également le lieu d'exposition d'un grand nombre de classements et palmarès, réalisés par des instituts et fondations très divers. L'essentiel est alors de valoriser la moindre étude faisant apparaître la région dans le haut du classement des régions européennes, peu importe pour cela l'indicateur considéré.

collocazione dell'Emilia_Romagna e di Bologna, che possono svolgere un ruolo in ciascuna delle tre grandi direttrici di sviluppo individuate dall'Unione Europea : l'area forte centro-europea, lo spazio di integrazione mediterranea, lo spazio di integrazione adriatico-balcanico. Come è evidente, siamo geograficamente collocati al centro di uno snodo strategico nel quale si trovano le porte di accesso verso l'est europeo, l'Asia e le economie emergenti dello stesso Mediterraneo. Siamo a questo incrocio. »

³⁶⁶ « l'efficacia persuasiva dell'immagine cartografica nel modellare la percezione dello spazio nella mentalità collettiva »

On se limitera ainsi à un exemple. Ainsi, la façade adriatique de la Région Émilie-Romagne a servi de prétexte aux acteurs régionaux pour intégrer dès juin 2007 l'Éurorégion Adriatique³⁶⁹. Dans un contexte de pré-adhésion des Balkans, cette dernière comprenait à l'origine des régions de six pays, adhérents ou non à l'Union Européenne : Slovinie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Monténégro, Albanie et bien-sûr Italie (par l'intermédiaire de 7 de ses 20 régions administratives, qui ont depuis 2003 vu s'accroître leurs prérogatives en matière de « relations extérieures »). En janvier 2013, l'intégration de la Grèce et de la mer Ionienne ont conduit à un changement de nom, on parle désormais de l'Éurorégion Adriatique et Ionienne. Cinq secteurs d'activité ont été identifiés : Affaires Institutionnelles, Tourisme-Culture, Pêche, Développement économique, Environnement-Transports.

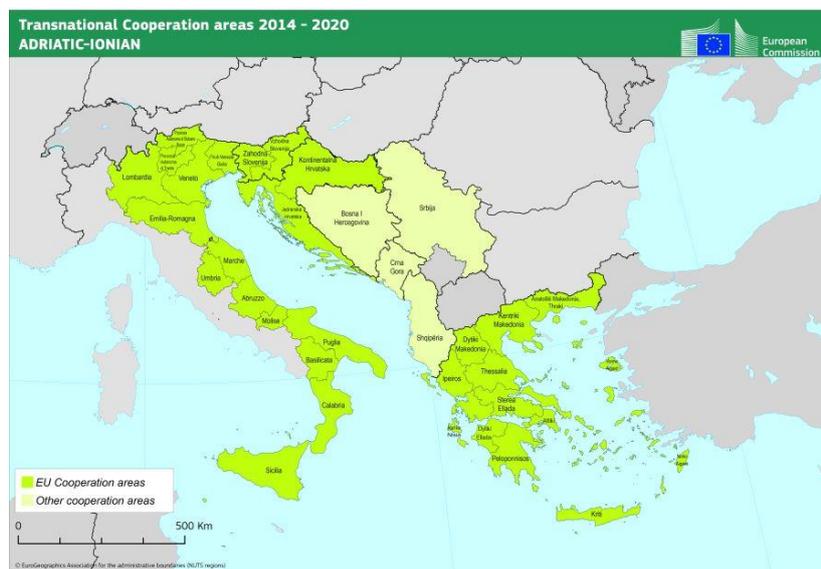


Figure 91. La dernière extension de l'aire de coopération territoriale « Stratégie européenne pour la région adriatique et ionienne ». Source : Union Européenne

Stefania Leoni, référente pour la Région Émilie-Romagne du programme de coopération territoriale Interreg Adriatico 2007-2013, explique la naissance de ce nouveau territoire en ces termes : l'Éurorégion Adriatique a été promue « dans le but d'initier ou de consolider une collaboration entre collectivités régionales et locales et de contribuer à la résolution ou l'amélioration de nombreuses questions qui ont trait à la ressource commune « mer Adriatique ». La mer Adriatique, qui de ligne de frontière deviendrait ainsi un élément unificateur des peuples et des nations³⁷⁰ » (Leoni, 2007, p.64). Depuis 2007, la participation de la région Émilie-Romagne dans cette instance est allée croissante, en 2014 elle détenait le leadership dans deux des commissions thématiques clés : l'Environnement et les Politiques

³⁶⁹ Elle-même créée le 30 juin 2006 à Pola, en Croatie

³⁷⁰ « Con lo scopo di dare inizio o meglio consolidare una concreta collaborazione tra enti regionali e locali e di contribuire alla soluzione o al miglioramento di numerose questioni che riguardano la risorsa comune "mare Adriatico". Il mare Adriatico, che da linea di confine diviene elemento unificatore di popoli e nazioni. »

Sociales (« welfare »). Si peu de réalisations politiques sont à l'heure actuelle à mettre au crédit de ladite Eurégion, deux exemples permettent de mettre en évidence qu'elle a au moins joué le rôle de vitrine pour l'institution régionale émilienne. En mai 2014, à l'occasion d'une double journée d'étude et de travail en vue de l'approbation à Bruxelles de la stratégie Eusair, la ville de Bologne a servi de théâtre à la narration territoriale régionale. Les représentants des 26 collectivités territoriales européennes regroupées au sein de l'Eurorégion ont été accueillis par P. Bianchi, l'assesseur en charge de l'Innovation, de la Formation et de la Recherche, pour une visite commentée au sein du musée du Patrimoine Industriel de Bologne. De l'aveu de l'assesseur en question³⁷¹, le but de la visite était de présenter la genèse du modèle émilien, modèle dans lequel la formation, le développement territorial et l'innovation sont intimement liés pour donner lieu à un système présenté hautement efficace et fonctionnel.

Le chapitre précédent a évoqué la question de la rente d'image autour de ce modèle émilien dont même les dirigeants politiques admettent le caractère dépassé, il n'en reste pas moins toujours mobilisé pour conserver une place de choix à la Région dans les arènes d'expression disponibles à l'échelle européenne. Récemment, en septembre 2015, les responsables régionaux ont ainsi utilisé une des journées dédiées à l'Émilie-Romagne par les organisateurs de l'Exposition Universelle de Milan pour convoquer une assemblée générale extraordinaire des administrateurs de l'Eurorégion Adriatico-Ionique. En termes de construction et diffusion de la narration territoriale, l'enjeu est très clair et parfaitement assumé puisque dans une interview rapportée par l'agence nationale de presse, l'Assesseur régional aux Activités Productives Palma Costi déclare :

« L'Émilie-Romagne présente à l'Exposition Universelle le meilleur de ses points forts, les éléments qui ont fait d'elle une région leader dans de nombreux secteurs. Il ne fait aucun doute que parmi ces points forts figurent un véritable patrimoine de connaissances en lien avec le thème du « bon gouvernement », le dialogue avec la société civile et le territoire, la démocratie participative, la coopération de qualité pour le développement durable. Voilà pourquoi la Région Émilie-Romagne a décidé de profiter de l'occasion de l'Exposition Universelle pour faire preuve de « bonne gouvernance » dans un cadre international et global.³⁷² »

³⁷¹ Entretien du 22.05.2015

³⁷² *"L'Emilia-Romagna a Expo presenta il meglio delle proprie eccellenze, ciò che l'ha resa una regione leader in molti settori. Non vi è dubbio che tra queste eccellenze vi sia un patrimonio di conoscenze relativo ai temi del 'buon governo', al dialogo con la società civile ed il territorio, alla partecipazione democratica e alla cooperazione di qualità per lo sviluppo sostenibile. Ecco perché la Regione Emilia-Romagna ha deciso di cogliere l'occasione di Expo per fare 'buona governance' in una cornice internazionale e globale".* » http://www.ansa.it/emiliaromagna/notizie/madeiner/2015/09/21/euroregione-adr.-ionica-si-carta-milano_5a2e44ad-f098-4cf2-bf62-ae1cd154ca65.html

Bien plus qu'une mise en place de pratiques de gouvernances effectives à l'échelle internationale, l'inscription dans des espaces plus larges que le simple cadre national est donc avant tout pour les acteurs politiques régionaux l'occasion d'un rayonnement à travers des démarches d'autopromotion. Dans la même logique que le renforcement de l'attractivité économique par la promotion des atouts et des ressources territoriales (Gumuchian et Pecqueur, 2007) ou du capital territorial (Camagni, 2006, 2012 ; Lacquement et Chevalier, 2016) de la région, les relations interinstitutionnelles aux échelles européennes et mondiales sont l'occasion de diffuser et partager des modèles de bonnes pratiques administratives et politiques et de renforcer ainsi la légitimité des acteurs.

4. Une vision surplombante par rapport aux mailles infrarégionales

Après avoir considéré la manière dont les acteurs politiques cherchaient à définir le positionnement du territoire qu'ils administrent par rapport aux échelons suprarégionaux, il reste à envisager la manière dont se tissent les relations entre les représentants de la région et l'ensemble des autres territoires politiques qu'elle englobe (provinces, communes, union de communes et nouvelles mailles potentielles dessinées ou non directement par les acteurs régionaux).

4.1. Désigner les entités infrarégionales : entre affirmation hiérarchique et volonté de collaboration

Dans l'analyse des discours d'entrée en fonction entre 2000 et 2015, qui peut être à nouveau employée ici au sujet de la représentation des communes et de leurs maires, plusieurs profils se dessinent. Chez F. Storace, élu président du Latium en 2000, c'est le respect du principe de subsidiarité qui est la règle et qui doit s'imposer. Pour lui, **la Région doit se cantonner** à ses prérogatives (au premier rang desquels la programmation territoriale et économique) sans interférer avec les compétences des échelons inférieurs.

« La Région doit se réapproprier le rôle de la programmation, en déléguant aux Communes et aux Provinces la gestion des différentes politiques. C'est cela la véritable subsidiarité. C'est cela la voie pour rationaliser une machine incompréhensible pour la plupart et la rendre accessible à tous les citoyens³⁷³ » (Storace, 2000)

A la même date en Émilie-Romagne, Vasco Errani pose les bases du nouveau partenariat qu'il compte instaurer à partir de l'application de la réforme constitutionnelle de 2001 qui augmente grandement les compétences de l'institution régionale. Contrairement à son

³⁷³ « La Regione deve riappropriarsi del ruolo di programmazione, delegando a Comuni e Province la gestione delle singole politiche. Questa è la vera sussidiarietà. Questa è la via per snellire una macchina farragginosa e incomprensibile ai più e renderla accessibile a tutti i cittadini. » (Storace, 2000)

homologue du Latium, il propose de **devenir un partenaire** et de faire entrer la région dans les processus de concertation avec les collectivités locales de rang infrarégional.

« La Région Émilie-Romagne a déjà accompli, grâce à l'introduction de plusieurs instruments novateurs, le choix d'être un partenaire pour les communes et les villes ; le choix de dépasser les postures dirigistes pour faire en sorte d'établir les politiques territoriales en concertation avec les systèmes locaux ³⁷⁴» (Errani, 2000)

La définition précise des modes de relation entretenue avec les collectivités territoriales internes à la région constitue également un point essentiel du discours de P. Marazzo lorsqu'il est élu à la tête du Latium en 2005. Sur un mode très formel, il réaffirme son désir d'inscrire les relations entre collectivités territoriales sous le registre de la collaboration :

« Je souhaite rappeler notre engagement à promouvoir le dialogue et la collaboration avec l'ensemble des autres institutions du Latium : avec les Provinces, avec lesquelles nous établirons un contact direct et régulier à travers la tenue de sessions conjointes conseils de gouvernement dans chacune d'entre elles, avec les Communes pour lesquelles notre niveau d'attention sera toujours élevé, avec Rome Capitale, une ressource pour ceux qui y vivent, pour la Région et pour le pays tout entier³⁷⁵ » (Marazzo, 2005)

Le discours de N. Zingaretti (2013) reste lui aussi plutôt dans le registre de la collaboration, il déclare partager avec les maires de sa région les mêmes angoisses et soucis devant les baisses de dotation de l'État. Il choisit ensuite un exemple de politique sectorielle, la gestion intégrée des déchets ménagers, pour illustrer les rapports qu'il entend entretenir avec les autres institutions. Après avoir exhorté chaque niveau à agir en fonction de ses capacités, il insiste sur le rôle de la Commune de Rome, avec l'administration de laquelle il a déjà eu à se confronter lors de son mandat précédent, effectué à la tête de la Province de Rome. L'enjeu est plus large que la question environnementale et économique que recouvre cet objet. En effet, c'est la question de l'image de la région en Europe qui semble le préoccuper le plus, ce qui tend à montrer que ce type de discours s'intègre effectivement à la fabrique du récit territorial, comme il en avait été fait l'hypothèse au début de ce chapitre :

« Et je pense à une nouvelle gestion des déchets, la Région Latium fera jusqu'au bout sa part du travail, pour que ce territoire ne soit plus pointé du doigt comme un « mauvais exemple européen » et soumis à des procédures de sanction, mais qu'il devienne au contraire un modèle vers lequel se tourner pour la diffusion du tri sélectif,

³⁷⁴ *“La Regione Emilia-Romagna ha già compiuto attraverso l'introduzione di alcuni strumenti innovativi la scelta di essere un partner dei Comuni e delle città; la scelta di superare l'impostazione dirigistica per concertare le politiche del territorio assieme ai sistemi locali.”*

³⁷⁵ *“Desidero ribadire il nostro impegno per promuovere il dialogo e la collaborazione con l'insieme delle altre istituzioni del Lazio: con le Province, con le quali stabiliremo un contatto diretto e periodico attraverso sedute comuni di Giunta in ciascuna di esse; con i Comuni per i quali la soglia di attenzione sarà sempre elevata; con Roma capitale, una risorsa per chi ci vive, per la Regione e per il Paese intero.”*

pour la qualité et la sécurité de ses installations et pour le démarrage de cette filière industrielle du réemploi et du recyclage capable de transformer les déchets en ressources. Nous ferons notre part du travail, dans les limites de nos compétences, ensuite il reviendra aux Provinces, aux Communes et en particulier à la Commune de Rome de faire la leur³⁷⁶ » (Zingaretti, 2013).

C'est une toute autre attitude dont fait preuve S. Bonaccini, pour l'Émilie-Romagne à la fin de la période étudiée. Son regard se fait surplombant vis-à-vis des maires de la région et il n'hésite pas à manifester sa volonté de s'impliquer dans la rationalisation des finances communales : « *nous nous mettrons aux côtés des Communes pour réduire nos dépenses et les leurs de manière rationnelle*³⁷⁷ ». Il va ensuite jusqu'à avancer la possibilité d'être dérangé par les maires parmi les arguments qui justifient la création d'une nouvelle maille, les *aree vaste* (dessinées par la Région), pour remplacer la province, créant ainsi une impression de décalage hiérarchique sensible :

« Nous ne voulons pas créer (...) un néocentralisme régional, c'est-à-dire que 341 maires doivent chaque matin aller frapper à la porte du Président de la Région ou d'un des Assesseurs en le faisant devenir fou³⁷⁸ »

La tonalité de cette phrase, surtout dans un discours aussi cérémonial que celui d'investiture, pourrait paraître arrogante si la même perception n'était pas également exprimée par le bas, au niveau des maires : « avec l'abolition des provinces, le rapport direct Communes-Régions est devenu trop distant, trop lointain. Il faut des *aree vaste* mais jusqu'ici personne n'a compris de quoi il s'agit » (entretien avec S. Bartolomeo, maire de Formia dans le Latium, le 29.04.2016). La référence aux *aree vaste* permet d'envisager une autre modalité de la relation entre le pouvoir régional et les échelons plus locaux : l'implication concrète dans la « petite fabrique des territoires » (Vanier, 1995) de taille infrarégionale. A travers la constitution de nouveaux périmètres d'action et l'engagement dans la « rationalisation » des découpages existants, les acteurs régionaux affirment leur autorité au-delà de la sphère du discours et de la narration.

³⁷⁶ « *E penso certamente ad una nuova gestione dei rifiuti, la Regione Lazio farà fino in fondo la sua parte perché questa terra non sia più additata come "caso europeo" e sottoposta a procedure sanzionatorie, ma diventi un modello al quale guardare per la diffusione della raccolta differenziata, per la qualità e la sicurezza degli impianti e per l'avvio di quella filiera industriale del riuso e del riciclo capace di trasformare i rifiuti in risorse. Noi faremo la nostra parte nell'ambito delle nostre competenze, poi spetterà alle Province, ai Comuni, e in particolare al Comune di Roma, fare la propria.* »

³⁷⁷ « *Ci metteremo al fianco dei Comuni per ridurre le nostre e le loro spese in modo razionale.* » (Bonaccini, 2015)

³⁷⁸ « *non vogliamo creare (...) un neocentralismo regionale, cioè che 341 sindaci ogni mattina debbano bussare alla porta del presidente della Regione o di un assessore facendolo impazzire.* »

4.2. Encadrer la production territoriale : quand la région tient les ciseaux

La question du remaillage territorial se pose de manière récurrente en Europe. Il faut rappeler ici un élément de contexte : en janvier 2016 l'État Italien est composé de 8003 Communes (ANCI, 2016), ce qui paraît peu au regard des 35885 qui existent en France à la même époque (INSEE, 2016) et qui sont donc bien plus petites, mais qui est présenté dans la presse et dans le discours du gouvernement comme un fléau pour l'efficacité de l'administration et les finances publiques.

Avec les modifications successives de la Constitution (particulièrement celle de 2001), les régions ont acquis une plus grande autonomie, ce qui a conduit à une prolifération d'entités territoriales intermédiaires, aux formes et aux dimensions diverses que certains observateurs décrivent comme une hypertrophie de la mosaïque administrative (Castelnuovi 2013, Coppola 1997, Galluccio 2015). Le fait que les autorités régionales se saisissent plus ou moins vivement du droit de modifier ou de créer de nouveaux découpages infrarégionaux, constitue un mode d'affirmation de leur mainmise sur l'espace qu'elles administrent. Tour à tour, plusieurs niveaux d'administration infrarégionaux ont ainsi fait l'objet de leur attention. C'est par exemple le cas des *comprensori* dans les années 1970-1980 qui ont été abondamment utilisés par les dirigeants du PCI en Émilie-Romagne pour mener une politique territoriale qui s'affranchisse de l'héritage du maillage provincial. Plus récemment, les aides financières régionales accordées aux communes qui entament un processus de fusion constitue un autre témoignage de cette tendance à « encadrer » la rationalisation du paysage administratif national. Enfin la création, à demi avortée, des *aree vaste* annoncée au moment de la tentative de suppression des provinces par le gouvernement Renzi, abandonnée à l'échelle nationale mais mises en place de manière plus ou moins informelles par certaines Régions dont l'Émilie-Romagne constitue également un exemple de cette volonté des acteurs régionaux de maîtriser les découpages subrégionaux. Dans le temps imparti pour cette thèse, je n'ai pas pu développer une analyse détaillée de chacun d'entre eux, c'est donc à travers l'exemple des Unions de Commune, comparable aux intercommunalités françaises, que ce phénomène sera ici observé.

Les Communautés de Commune (Unioni)

L'analyse lexicométrique des discours des Présidents de Région a mis en évidence le fait que les références à l'équivalent italien des Communautés de Commune, les *Unioni*, étaient bien plus fréquentes en Émilie-Romagne que dans le Latium. Cette maille, instituée par le Gouvernement national en 2000, est constituée par l'association volontaire de plusieurs communes contiguës qui décident d'exercer en commun un certain nombre de leurs compétences dans le but d'améliorer la qualité des services publics dans les domaines concernés. L'association en *Unioni* est de fait bien plus développée en Émilie-Romagne (80% des communes de la région sont concernées) que dans le Latium (seulement 26,7% des

communes sont regroupées en *Unioni*). L'existence des *Unioni* et le rôle joué par les régions dans leur mise en place ouvre sur un autre élément central de la relation des acteurs régionaux avec les mailles infrarégionales : leur capacité à produire - ou dans une moindre mesure à encadrer la production - de nouvelles mailles territoriales. Dans son discours d'investissement en 2015, Bonaccini livre non seulement sa nouvelle vision des relations entre les institutions mais un objectif chiffré de couverture totale du territoire régional par ce nouvel échelon :

« La réforme territoriale doit être l'occasion d'une avancée rapide dans notre volonté de renforcer les communes et leur capacité de gestion d'un côté, leur capacité d'être partie prenante dans la gouvernance provinciale et régionale de l'autre ; dans un monde globalisé dans lequel « small is beautiful » n'est plus valable en économie, cela ne vaut plus non plus pour les systèmes administratifs et territoriaux. Alors qu'il s'agissait auparavant d'une innovation, l'Union de commune représente pour nous aujourd'hui le minimum syndical et nous devons arriver à 100% de la gestion associée entre les communes, sous le régime des Unions, comme le prévoit par ailleurs la loi Delrio³⁷⁹ » (Bonaccini, 2015)

	nombre d'Unions de communes	nombre de communes concernées	Part du total des communes de la région
Emilie-Romagne	42	270	80%
Latium	20	101	26,70%

Tableau 27. Proportion des communes concernées par l'association en *Unioni* dans les deux régions d'étude. Sources : Istat, Région Émilie-Romagne, Région Latium, 2016.

L'institution régionale dispose en effet d'un service dédié aux « Autonomies » qui distribue des incitations financières à la rationalisation des services publics et fournit entre autre une assistance juridique aux collectivités locales et à leurs associations. Le rôle de moteur dans les « innovations institutionnelles » constitue un élément régulièrement évoqué pour définir l'activité de la région Émilie-Romagne par rapport à leurs consœurs italiennes.

Dans son étude comparée des systèmes français et espagnols, Romain Pasquier avait déjà identifié le rôle des régions dans les transformations du gouvernement local. Pour lui, « les élus régionaux tirent leur influence politique de leur intermédiation entre un ensemble de ressources régionales, nationales, européennes et les territoires locaux » (Pasquier, 2004,

³⁷⁹ « Il riordino territoriale deve essere l'occasione di un nuovo scatto in avanti, se vogliamo rafforzare i Comuni e la loro capacità di gestione da un lato, la loro capacità di essere parte attiva della governance provinciale e regionale dall'altro : in un mondo in cui "piccolo è bello" non vale più in economia, non vale più neanche per i sistemi amministrativi e territoriali, nell'ambito della globalizzazione. L'Unione di comuni rappresenta per noi ora, mentre era l'avanguardia, il minimo sindacale, e dobbiamo arrivare al cento per cento della gestione associata in Comuni, in Unioni, come peraltro prevede la legge Delrio.»

p. 201) et cette facilité à se mouvoir entre les différents échelons constitue une grande partie de la capacité politique régionale. Le cas italien observé ici s'inscrit dans la même dynamique, avec de gros efforts dépensés par les responsables des institutions régionales pour exister et prendre part aux décisions qui concernent les autres échelons territoriaux, infra ou supra régionaux.

5. Renversement de perspective : le positionnement des acteurs locaux vis-à-vis de l'institution régionale, entre soumission et ignorance délibérée

Après avoir observé la manière dont les acteurs institutionnels (et en particulier les dirigeants politiques) régionaux cherchaient à positionner leur territoire dans le complexe paysage politico-administratif italien, je vais maintenant essayer d'inverser la focale en présentant quelques événements ou réactions qui permettent d'identifier la manière dont les territoires locaux envisagent leur propre insertion dans leur contexte régional. La question de la place de la capitale régionale (Rome dans un cas, Bologne dans l'autre) mérite toutefois un développement à part entière et sera donc traitée dans le chapitre suivant.

5.1. Des relations institutionnelles rendues complexes par les oppositions politiques ou l'éloignement géographique...

Le point de vue des acteurs locaux sur l'institution régionale est mitigé, et fortement dépendant de l'affiliation politique des dirigeants. Pour les maires interrogés, l'institution régionale constitue un interlocuteur essentiel, surtout à cause de l'importance des compétences qu'elle exerce pour la vie des administrés, mais tout de même très distant, difficilement accessible. Lorsque je demande au maire de Civitavecchia, commune du nord de la ville métropolitaine de Rome actuellement gouvernée par le Mouvement 5 étoiles, quels sont ses relations avec l'institution régionale, il répond :

« Les rapports avec la Région Latium... ça dépend. Ils sont un peu « schizophréniques », parce qu'aujourd'hui la Région Latium a une administration du Parti Démocratique, donc on va dire que s'ils ont la possibilité de nous faire une faveur, ils ne le font pas. Ça compte beaucoup parce que la Région a entre les mains des sphères très importantes de la vie quotidienne de citoyens, par exemple la gestion des déchets, la gestion du système hydrique, du système de santé, l'assainissement des eaux... tout cela dépend beaucoup des rapports que tu as avec la Région. Donc souvent nous nous trouvons dans l'obligation de taper du poing sur la table³⁸⁰. » (Entretien avec A. Cozzolino, maire M5S de Civitavecchia, le 01.03.2015)

³⁸⁰ « I rapporti con la regione Lazio... dipende. Sono un po' « schizofrenici », perchè la Regione Lazio adesso ha un'amministrazione PD, quindi diciamo che se ha la possibilità di farci un favore non c'è lo fa. Questo conta molto perchè la regione Lazio ha in mano ambiti molto importanti della vita cittadina, per esempio la gestione

Dans le cas de Formia, une ville gouvernée lors de mon enquête de terrain en 2015 par un maire du même parti politique (PD) que le gouverneur de région, la relation entre l'exécutif municipal et l'exécutif régional est présentée comme plus apaisée. Même s'il ne partage pas tous les choix réalisés par les services de l'institution régionale (notamment le fait de ne pas avoir inséré la ville de Formia à la liste des localités incontournables à visiter dans la dernière brochure publiée par l'agence de promotion touristique du Latium), il considère l'administration comme un partenaire « fiable et le plus souvent efficace ». Lorsqu'il réfléchit aux secteurs pour lesquels ses concitoyens perçoivent le plus fortement l'existence de la Région, le maire de Formia identifie « certainement dans le domaine des transports. La Cotral³⁸¹ pour le transport sur route et les lignes de chemin de fer régionales... et ensuite sûrement le système de santé, qui est complètement régionalisé. Donc deux domaines très importants³⁸². ». Il reste cependant formel, la relation avec le Latium se limite strictement à une forme de tutelle administrative puisque « personne à Formia ne se présenterait comme *laziale* et que les affinités culturelles sont selon lui bien plus tournée vers Naples et la Campanie que vers Rome. Cette question de l'identité culturelle locale est présentée par la grande majorité des acteurs rencontrés sur place comme fondamentale et caractéristique du contexte italien (cf. Chapitre 2). Elle se fonde difficilement dans une entité homogène à l'échelle régionale. Ce décalage peut le plus souvent se vivre de manière non-conflictuelle et silencieuse, mais certains événements particuliers sont l'occasion d'un affrontement plus explicite. C'est le cas par exemple de la participation séparée de Piacenza et de l'Émilie-Romagne à l'Exposition Universelle de Milan en 2015.

5.2. ...qui peuvent aller jusqu'à la concurrence frontale en matière de promotion économique

Le chapitre 4 a montré à quel point les Grands Événements comme l'Exposition Universelle constituent des moments clés de la production du récit territorial. À l'image d'un catalyseur, ces manifestations poussent à la mise en réseau concrète des différents types d'acteurs qui agissent pour la plupart de manière séparée dans la pratique plus ordinaires et quotidienne de la communication. En cela, ils sont aussi les révélateurs des tensions qui peuvent exister entre les différents échelons territoriaux quant à l'affirmation et la promotion des « identités locales ». Le cas de la participation la ville de Piacenza à l'Exposition Universelle de Milan permet d'illustrer une forme d'insubordination dont peuvent faire preuve certains

dei rifiuti, la gestione del sistema idrico, della sanità, della depurazione delle acque... dipendono molto dei rapporti che hai con la regione. Quindi spesso ci troviamo nella necessità di sbattere i pugni sul tavolo.»

³⁸¹ La Cotral (*Consorzio Trasporti Pubblici del Lazio*) est depuis 1976 la compagnie de transports public du Latium, il s'agit d'une des nombreuses sociétés (holding) donc la Région est le seul actionnaire.

³⁸² « *Sicuramente sui trasporti. La Cotral per il trasporto per strada, e i trasporti ferroviari regionali... Poi sicuramente attraverso la sanità, che è completamente regionalizzata. Quindi due ambiti molto importanti.* » (Sandro Bartolomeo, entretien du 29.04.2016)

représentants des territoires infrarégionaux lorsque les enjeux de développement local sont identifiés comme particulièrement importants.

Lors de mes deux visites de l'Exposition Universelle dans le cadre de cette thèse, j'ai pu constater la présence inattendue à proximité du Pavillon Italie d'un stand consacré au seul territoire de Piacenza et intitulé « *Piacenza : land of value* ». La signalétique présente sur le stand en question permet d'identifier toutes les parties directement engagée dans le projet, à côté des institutions communale et provinciale de Piacenza sont rassemblés la majeure partie des acteurs économiques locaux (au premier rang desquels la chambre de commerce et l'Association représentant les intérêts des PME locales : la ConfApi). Aucun signe en revanche du patronage de l'institution régionale qui n'est présente ni par son logo officiel, ni par la moindre mention de son nom. Interrogé à ce sujet, Gualtiero Ranza, animateur du pavillon, déclare que cette expérience à l'Expo représente pour Piacenza « la première tentative de se débrouiller tout seule ». Les arguments avancés sont la rivalité entre les villes de la région (notamment avec Parme en termes d'image et vis-à-vis de l'origine des spécialités gastronomiques) et une certaine proximité culturelle avec Milan. Le hasard de l'attribution des emplacements au sein des 110 hectares a, de plus, fait que le stand de l'Émilie-Romagne et celui de Plaisance étaient situés l'un en face de l'autre, chacun d'un côté du « cardo » qui traversaient l'Expo.



Figure 92 : Extrait de la banderole à l'entrée du stand de Piacenza à l'Exposition Universelle de Milan 2015.
Cliché : D. Bernadou, 17.05.2015

La perception de cette participation de la ville de Plaisance de manière autonome, voir quasi « séparatiste » selon les mots employés par le personnel présent sur le stand de la Région Émilie-Romagne est un témoignage flagrant de la moindre intégration de cette ville et de son territoire provincial dans l'ensemble que constitue la Région Émilie-Romagne. Comme le souligne un employé de l'agence de promotion touristique régionale, la participation isolée des acteurs du territoire de Piacenza à l'Exposition Universelle a fait grincer des dents au sein

de l'institution régionale. Mais le maintien de l'opération est significatif de la reconnaissance du particularisme de la zone de Piacenza vis-à-vis du reste du territoire régional :

« Dernièrement nous essayons de faire plus de choses ensemble, mais les habitants de Piacenza se sentent plus Lombards. Ils ont toujours été en retard sur le plan touristique, et ces derniers temps ils sont en train de se réveiller et ont décidé de faire des choses comme celle-là... Il n'y a qu'eux qui pouvaient se le permettre... Le « pavillon Piacenza ». Malheureusement il s'agit là des manifestations traditionnelles de l'esprit de clocher. Ils ont voulu le faire, c'est leur argent. Nous clairement nous avons dit « faisons une seule chose, un message unique pour toute la région » mais malheureusement en Italie il est très difficile de passer outre l'esprit de clocher³⁸³ » (entretien avec N. Montemaggi, réalisé à Milan le 20.09.2015)

L'exemple développé ici permet de mettre en évidence un gradient d'intégration différencié d'une province à l'autre par rapport à l'institution régionale et l'existence de tendances centrifuges de certaines portions du territoire régional³⁸⁴, assez représentatif du climat général italien (Tanter-Toubon, 2006) qui peuvent trouver, dans certaines conditions spécifiques, des terrains d'expression favorables. Pourtant le rattachement à l'Émilie-Romagne des sept communes des Marches en 2009 (cf. Chapitre 2) témoigne bien de l'intérêt que trouvent certaines mailles locales à revendiquer une appartenance administrative à la Région Émilie-Romagne.

Conclusion du chapitre 5

Ce chapitre a mis en évidence le fait que le récit territorial n'est pas composé que des documents produits par les différents acteurs institutionnels dans le cadre de ce qui a été défini lors des chapitres précédents comme la « communication territoriale. L'analyse des discours politiques des dirigeants de ces institutions montre que l'affirmation de l'existence et de la légitimité de la Région n'est pas qu'un moyen de développer son attractivité ou de diffuser son image à l'extérieur de ses frontières. Au contraire, la remarque selon laquelle « le discours des élus contribue à la construction locale du politique comme ordre différencié et spécifique d'activité » (Garraud, 1990, p. 8) est aisément transposable à l'échelle régionale et les discours d'investiture des Présidents de Régions sont des moments clés de cette « mise en

³⁸³ « Ultimamente stiamo cercando di fare più cose insieme... ma i Piacentini stessi si sentono più Lombardi. Sono rimasti sempre indietro al livello turistico e adesso negli ultimi tempi si stanno svegliando e hanno iniziato a fare delle cose come questa... Solo loro se lo potevano permettere... Il padiglione Piacenza. Purtroppo quelli sono i campanilismi soliti. Loro l'hanno voluto fare, sono soldi loro. Noi chiaramente abbiamo detto "facciamo una cosa unica, un messaggio unico per la regione" ma purtroppo soprattutto in Italia è molto difficile passare oltre questi campanilismi."

³⁸⁴ Cette tendance centrifuge a des racines plus profondes que l'opération de communication liée à la participation à l'Exposition Universelle puisqu'à la même période (séance du 30 septembre 2015), le Conseil Provincial de Piacenza a été amené à se prononcer sur l'opportunité d'un référendum pour le rattachement de la province à la région Lombardie et donc la séparation d'avec l'Émilie-Romagne. Cette proposition a toutefois été rejetée par 7 voix sur 11.

représentation » de l'institution régionale. La question de l'efficacité de cette construction narrative reste toutefois à interroger.

En effet, les efforts entrepris par les dirigeants régionaux, à travers leurs discours, aux différentes périodes de l'histoire des collectivités régionales italiennes ne suffisent pas à les prémunir d'un certain affaiblissement. Dans ce contexte, les régions sont d'autant plus confrontées au risque de disparaître ou de voir leurs contours largement modifiés, lors d'une opération d'envergure entreprise par le gouvernement central, comme cela a pu être le cas en France en 2016. Le chapitre suivant propose d'observer le rôle joué par les différents moments forts du processus de recomposition territoriale sur le besoin de produire le récit territorial régional.

Chapitre 6. Entre métropoles et réformes territoriales, les recompositions territoriales comme catalyseurs de la production de récit

Introduction

Le chapitre précédent a montré que la question du modèle d'organisation territoriale est bien plus qu'un prisme d'analyse pour les géographes et les économistes, elle est une partie intégrante du récit officiel proposé par l'institution régionale dans les différents éléments qui composent le corpus du récit territorial. Or, les tentatives de restructuration du territoire national, en Italie comme ailleurs en Europe, mettent régulièrement l'échelle régionale en question. Les mutations rapides des territoires et des territorialités interpellent les lectures faites de la fixité des représentations territoriales et de leur relative inertie : comment les référents identitaires, construits et diffusés sur le temps long, peuvent-ils s'ajuster aux nouvelles configurations ? Il convient ici en premier lieu de poser la différence entre les termes de **recomposition** et **réforme territoriales**. Le premier terme est défini par Martin Vanier comme « un processus permanent de (re)territorialisation des pouvoirs » puisque « derrière le masque de la permanence, et malgré la sacralité de certains fondements de l'architecture territoriale, les communes à un bout, la nation à l'autre, le territoire institutionnel est animé d'évolutions de plus ou moins grande portée, qui en font un produit politique en constant devenir. » (Vanier, 2002, p. 97). Face à cette idée de mouvement de grande ampleur et de flexibilité (Ozouf-Marigner et Vedier, 2013), la réforme territoriale traduit la transposition dans la loi, à un instant donné, des réflexions menées de manière plus intense dans la période qui la précède immédiatement. Elle est à la fois un instrument permettant d'agir concrètement sur l'architecture territoriale et une borne temporelle. Ainsi, la recomposition ne permet pas toujours de montrer une situation *avant* et *après*, là où la réforme établie clairement une rupture, par un changement inscrit dans la loi. L'hypothèse sous-jacente étant qu'il n'est pas besoin d'aller jusqu'à la concrétisation effective de la réforme territoriale pour susciter au sein des collectivités territoriales concernées par le mouvement de recomposition plus large pour susciter des mécanismes de défense, dont la production de récit territorial fait partie :

« Ce « remue-ménage » des territoires conduit à s'intéresser au rapport entre l'intervention publique volontariste qui le porte et l'identité territoriale. Fait-elle avec, contre ou malgré les références identitaires ? Quelles sont **les figures référentielles**

qu'elle produit et qui pourraient constituer des prises pour l'identification pour les ensembles qu'elle fabrique ? » (Fourny, 2008, p. 104)

Comment cette écriture et réécriture perpétuelle du territoire par la production de récit est-elle bouleversée par les directions imposées par le gouvernement central en termes de recompositions territoriales ? Même si la thèse s'est concentrée jusqu'ici presque exclusivement sur l'échelon régional, observer la construction métropolitaine permet d'analyser la production de récit territorial dans un moment qui avait échappé à l'étude des collectivités régionales : celui de leur naissance. En effet, si les collectivités régionales italiennes sont nées, pour celles ordinaires en tout cas, en 1970, les Villes Métropolitaines ont quant à elles vu le jour en 2014, au moment où débutait la présente thèse. Il s'agit bien là d'une occasion idéale pour observer la manière dont se structure un récit territorial lors des premiers mois d'existence d'une maille politico-administrative. Au-delà, l'analyse de ce que les discours politiques et les documents de planification territoriale laissent percevoir des relations de concurrence / complémentarité entre métropole et région confirme le rôle politique du récit territorial officiel, déjà avancé dans le chapitre 5. Enfin, l'évocation de quelques moments forts du processus de recomposition de la maille régionale, qui ne s'est jamais véritablement éteint en Italie depuis sa création, permet de mettre en évidence les éventuelles réactions et résistances au changement qui caractérise l'effort des acteurs institutionnels en place.

1. Du « moment » de la naissance institutionnelle des régions italiennes à la reconnaissance des Villes Métropolitaines

Avant de nous intéresser à la situation actuelle, je ferai un détour par la période de la naissance des collectivités régionales.

1.1. L'entrée en jeu : deux ambitions différentes pour ce que doit être la région en 1970

Dans son premier discours d'entrée en fonction en 1970, Guido Fanti, premier président de la Région Émilie-Romagne, adresse ses salutations d'ouverture au Conseil Régional mais également à la population régionale. La naissance de l'institution régionale a, dans le contexte de l'Émilie-Romagne, une valeur symbolique forte, qui va bien au-delà de l'enjeu régional, il s'agit d'une des premières expériences de gouvernement communiste. Le discours sur ce qui fait la raison d'être de la région et sa particularité par rapport aux autres compartiments régionaux nés à la même date est donc d'abord appuyé sur des considérations politiques voire morales et sociales :

« Nous franchissons ici une étape importante dans l'ascension historique de la classe ouvrière et des travailleurs vers l'exercice de fonctions de gouvernement et de direction générale de la société et de l'État. Parce qu'en réalité, c'est cela le véritable sens de la décision adoptée aujourd'hui par le Conseil Régional à travers l'élection du Président et de la Giunta : il s'agit de confier la direction politique de la Région, de cette nouvelle dimension de l'État démocratique voulue par la Constitution, aux forces qui fondent leur raison d'être sur les valeurs libertaires, socialistes et communistes du mouvement ouvrier³⁸⁵ » (Guido Fanti, séance du Conseil Régional du 23.07.1970)

A cette époque, l'attrait pour la nouvelle institution est tel que Guido Fanti préfère en prendre la présidence plutôt que de rester à la tête de la commune de Bologne, pourtant considéré comme l'un des (si ce n'est le principal) cœurs de l'exercice du pouvoir par le Parti Communiste Italien :

« A ce moment-là, nous qui avons œuvré pour la formation des Régions, nous décidâmes d'y prendre part en première personne, moi y compris. J'étais alors maire et je voyais la transformation d'un organe de nature administrative vers un organe d'État, avec un pouvoir législatif, comme quelque chose d'extrêmement positif, malgré toutes les limites de la chose. C'est pour cela que je devins celui qui a exercé le moins longtemps la charge de maire de Bologne³⁸⁶. » (Fanti, 2010, propos recueillis par l'IBC Région-Émilie Romagne)

Déjà en 1970 les deux valeurs principales sur lesquelles se repose la politique régionale sont celles de la participation et de l'autogouvernement. Deux termes qui ont imposé une ligne de conduite et une image de marque de la politique régionale et que l'on retrouve encore dans les discours des présidents contemporains de la région. La naissance des institutions régionales rencontre en Émilie-Romagne les aspirations d'une classe dirigeante désireuse (et déjà préparée³⁸⁷) d'exercer le pouvoir à l'échelle régionale. Le témoignage du tout premier président, Guido Fanti, livré peu avant son décès à l'occasion du quarantième anniversaire de

³⁸⁵ « *si segna un'altra tappa importante nell'ascesa storica della classe operaia e delle classi lavoratrici verso l'assunzione di funzioni di governo e di direzione generale della società e dello stato. Poiché questo, in realtà, è il senso vero della decisione adottata oggi dal Consiglio regionale con l'elezione del Presidente e della Giunta: si affida la direzione politica della Regione, di questa nuova dimensione dello Stato democratico voluto dalla Costituzione, alle forze che fondano la loro ragione d'essere sui valori libertari, socialisti e comunisti del movimento operaio.* »

³⁸⁶ « *A questo punto, noi che avevamo spinto per la formazione delle Regioni ci impegnammo in prima persona, me compreso. Allora ero Sindaco e vedevo il passaggio dalla direzione di un organo di natura amministrativa a quella di un organo di Stato, con potere legislativo, in modo estremamente positivo, pur con tutti i suoi limiti. Per questo fui il più breve sindaco di Bologna.* » Source : <https://www.assemblea.emr.it/emilianoromagnolinelmondo/storia-emigrazione/storia-e-cultura-della-regione/sezioni/lemilia-romagna-nella-storia/dalla-nascita-della-regione-emilia-romagna-a-oggi> (consulté le 19.07.2018)

³⁸⁷ Dans le cas du Latium, la situation est plus complexe. Il faut quatre mois aux conseillers régionaux élus pour mettre en place une majorité de gouvernement et proposer un Document de Programme Politique ainsi qu'un nom pour la présidence de région

la naissance de la Région Émilie-Romagne³⁸⁸, permet de reconstruire de manière très précise les conditions de rédaction de ce premier statut et le jeu politique qui s'y déroulait. Une commission officielle avait été désignée pour rédiger le document maître, mais ce sont les tractations plus officieuses entre les représentants des grands partis politiques d'alors qui donnaient le la, dans une relation qui n'était pas celle d'un rapport de force fondé sur le nombre d'élus :

« Les réunions de la Commission se déroulaient dans le siège de l'institution, mais le moteur de l'élaboration politique de ce qui devaient devenir les principes du Statut, et que la Commission était chargée de transformer en véritables articles, était en réalité une rencontre politique qui concernait les dirigeants des partis de l'époque. Pour le PCI, il y avait moi, Turci et Cavina (alors secrétaire régional du Parti) ; pour la DC, c'était toujours Ermanno Gorrieri qui participait ; pour le PRI, c'était Gualtieri et pour le PSDI c'était Scapinelli de Modène. Donc l'élaboration politique originelle se faisait à travers des rencontres-débats dans lesquelles chacun donnait son opinion, et ensuite Turci devait rapporter tout ça à la Commission³⁸⁹. » (Fanti, 2010, propos recueillis par l'IBC Région-Émilie Romagne)

Le premier Statut de la Région Latium est quant à lui plus formel et plus limité dans ses implications. Il se borne à définir les relations entre la nouvelle institution et le pouvoir central ainsi que celles entre cette nouvelle institution et les collectivités locales préexistantes (Amato, 1972). A l'origine de la fabrique territoriale de la maille régionale, ce sont donc des considérations politiques qui sont au premier plan, le document technique qui sert d'armature à la nouvelle institution, son statut, comporte assez peu d'éléments visant à mettre en évidence la singularité de la région, de son territoire ou de sa population.

1.2. Les relations tourmentées entre l'institution régionale et son chef-lieu avant l'ère des métropoles

La question des relations entre la ville chef-lieu et le reste du territoire régional mérite un développement à part entière, notamment parce que c'est là que se niche la différence la plus évidente entre les deux cas d'étude pris pour objets dans cette thèse. Si on revient rapidement sur la communication politique du chef de l'exécutif, qui servait de prisme principal au

³⁸⁸ Consultable au lien suivant : <http://emilianoromagnolinelmondo.regione.emilia-romagna.it/storia-e-cultura-della-regione/sezioni/lemilia-romagna-nella-storia/dalla-nascita-della-regione-emilia-romagna-a-oggi/consiglio1970.doc/view> (consulté le 20.07.2018)

³⁸⁹ « *Le riunioni della Commissione venivano fatte in sede istituzionale, ma il centro motore dell'elaborazione politica di quelli che dovevano essere i principi dello Statuto, che poi la Commissione doveva tradurre in articoli, era rappresentato da un incontro politico che investiva i dirigenti dei partiti di allora. Per il PCI, c'eravamo io, Turci, Cavina (allora segretario regionale del partito); per la DC, partecipava sempre Ermanno Gorrieri; per il PRI, Gualtieri; per il PSDI Scapinelli di Modena. Dunque l'elaborazione politica di partenza era rappresentata da incontri-scontri in cui naturalmente ognuno diceva la sua, e poi Turci doveva ricondurre tutto alla Commissione.* »

chapitre précédent, cette différence entre les deux contextes est manifeste. Ainsi, sur un plan purement quantitatif, la ville de Rome est mentionnée deux fois plus dans les discours des présidents du Latium (3,04 occurrences pour mille mots) que ne l'est Bologne (1,4 occurrences pour mille mots) dans ceux de l'Émilie-Romagne. Il y aurait donc un rapport à la capitale régionale plus problématique, ou en tout cas plus central dans les préoccupations des différents gouverneurs de la région Latium.

1.2.1. Remise en cause du polycentrisme et changement de modèle en Émilie-Romagne : vers l'affirmation d'une véritable « capitale » régionale ?

Dès l'origine, l'un des principaux problèmes auxquels est confronté l'institution régionale est celui du positionnement à adopter vis-à-vis de son chef-lieu, Bologne. Sur le plan plus général du récit territorial, la question de la reconnaissance d'un rôle prépondérant, au-delà de la stricte attribution du rang administratif, se joue autour de l'emploi ou non du terme de « capitale ». Cette partie est l'occasion d'observer, dans le cadre de l'Émilie-Romagne, la mobilisation du concept de polycentrisme dans le discours officiel. En effet, à un polycentrisme de fait, observable sur des critères démographiques (cf. Chapitre 2) et économiques, s'ajoute une pratique discursive intense de la part de l'ensemble des acteurs régionaux jusqu'à acquérir au fil des ans le statut « d'idéologie territoriale » (Di Méo, 2004).

Cette mobilisation du polycentrisme dans les différents supports de la narration territoriale de l'institution régionale est certes une composante de son « identité » mais elle peut aussi, à l'inverse, être considérée comme l'expression d'une véritable lutte de pouvoir entre les représentants de l'exécutif régional et les autorités municipales de la ville centre. Ce rapport de force fluctue au cours du temps, en fonction des affinités politiques entre les dirigeants élus à la tête de la commune et à celle de la région, mais peut-être plus encore en fonction du contexte national autour de l'affirmation possible des métropoles. Le premier indice de ce changement de vision en cours au sein de l'institution régionale réside dans l'apparition puis dans la plus ou moins grande fréquence d'utilisation du terme de « Bologne capitale » dans deux types de sources principales : les documents officiels de planification stratégique à l'échelle régionale (dont la production est régulière et conséquente dans le contexte émilien) et les discours publics des acteurs politiques. Lors de la plupart des entretiens conduits sur ce terrain, la première question posée aux acteurs leur demandait définir avec leurs mots ce qu'était la Région Émilie-Romagne, l'expression la plus récurrente était celle de « la région-route, qui va de Rimini à Piacenza » (cf. Chapitre 4). Il n'y a guère que les acteurs de la politique locale de Bologne qui se permettaient de placer une référence au chef-lieu dans l'évocation de leur vision de la région.

Dans le corpus des documents de planification territoriale et de programmation économique réunis sur place, le résultat est le même. La notion de polycentrisme est notamment au cœur du tout premier plan territorial régional, daté de 1990 :

« La structure urbaine polycentrique est une caractéristique du système régional depuis des siècles, elle a été à une période confirmée et modifiée par des processus de développement. Confirmée puisque le processus d'élargissement quantitatif et de diffusion territoriale de la base productive a trouvé dans les lieux du polycentrisme historique les foyers de son organisation en districts, c'est également sur ces lieux que les politiques publiques en matière de services ont structuré leur organisation territoriale. Modifiée parce que la densification progressive du réseau des relations requises par l'évolution de la base productive et des comportements sociaux ont demandé aux organismes urbains des choses qui n'étaient pas envisageables selon les standards de dotation précédents.³⁹⁰ » (PTR Emilia-Romagna, 1990, p25).

La question métropolitaine est déjà à l'ordre du jour à cette époque puisque la loi nationale 142 qui propose la création des "aires métropolitaines" comme collectivités territoriale date de 1990³⁹¹ mais la planification régionale joue d'emblée avec ce terme en proposant la mise en place d'un « Système Métropolitain Polycentrique » au lieu d'affronter la question du choix de la ville et de sa délimitation. Dans le texte du Plan Territorial Régional, tout se passe comme si cette affirmation de l'idéologie territoriale du polycentrisme exprimait la volonté de contrebalancer la primauté exercée de fait par Bologne, de par son statut de chef-lieu et par le fait qu'elle héberge sur son territoire le siège du gouvernement régional. Le toponyme de Bologne n'est d'ailleurs presque jamais mentionné dans l'ensemble du document.

Pourtant, l'idée que la ville de Bologne mérite une place prépondérante et un traitement de faveur de la part de l'administration régionale fait parfois son chemin, non pas dans le discours de la planification territoriale mais chez certaines élites politiques. L'ouvrage *Costellazione Emilia*, publié en 1999 par la géographe Paola Bonora illustre bien cette conscience très forte chez les élites locales (interrogées par elle en 1996) de constituer un « modèle » de développement original en Italie. Ce modèle s'exprime à travers un territoire dont la réussite est fondée sur les diversités internes qui forment malgré tout un ensemble cohérent mais qui manquent cependant d'une tête de pont. Elle écrit : « La représentation de Bologne Capitale, même à travers la métaphore de la capitale réticulaire, mais dans tous les cas à travers l'introduction de fonctions privilégiées qui en requalifient le rôle et l'image, est

³⁹⁰ « La struttura urbana policentrica è un connotato secolare del sistema regionale ; essa è stata ad un tempo confermata e modificata dai processi di sviluppo. Confermata, poiché il processo di allargamento quantitativo e di diffusione territoriale della base produttiva ha trovato nei luoghi del policentrismo storico i fuochi della propria organizzazione distrettuale, su di essi le politiche pubbliche dei servizi hanno strutturato la propria organizzazione territoriale. Modificata, per ché il progressivo ispessimento della rete di relazione richieste dall'evoluzione della base produttiva e dai comportamenti sociali ha indirizzato agli organismi urbain domande non colmabili nei termini delle dotazioni standardizzate. »

³⁹¹ Loi 142/1990. Voir notamment Tanter-Toubon, 2006.

une hypothèse largement sollicitée³⁹²». Mais les acteurs qu'elle interroge conviennent de la difficulté, dans le contexte régional de l'époque, à mettre en place un tel changement de vision.

L'entretien conduit par mes soins avec Walter Vitali, maire de Bologne entre 1993 et 1999, confirme cette observation. Ce dernier évoque les blocages auxquelles été confrontées les différentes tentatives d'affirmation du rôle prédominant de Bologne dans le système régional, tout en confirmant l'importance des formulations choisies dans les documents officiels :

« Lorsque l'on a voulu passer du modèle polycentrique à un modèle qui n'en soit pas nécessairement la négation mais qui élargisse les fonctions du chef-lieu, c'est-à-dire Bologne, en le transformant en véritable capitale régionale, cela n'a malheureusement pas été possible. Si vous allez voir dans les diverses éditions du Plan Territorial Régional, le document qui donne le cadre stratégique des politiques régionales, vous observerez cette difficulté. Parce que quand, à la fin des années 1990, j'étais maire de Bologne, le président de la région s'appelait Antonio La Forgia, il était de Bologne. On adopta alors la formule « Bologne capitale régionale ». Ensuite, comme vous le savez, Bologne fut perdue par la gauche et une administration de centre-droit fut élue à sa place. Au niveau régional, La Forgia démissionna pour suivre [Romano] Prodi et lancer le mouvement *La Margherita* [coalition de centre-gauche visant à remporter les élections] au niveau national, et c'est Errani qui devint président de la Région. A ce moment-là on ne parla plus de « Bologne Capitale ». Guazzaloca [le maire de droite qui remplaça Vitali à la tête de la commune] n'a rien à voir là-dedans. Le problème c'était la classe politique régionale, qui à partir du début de mandat de Errani, en 1999, commença à enterrer le thème de « Bologne Capitale ». Ensuite nous en sommes arrivés, en 2008 je crois, à l'adoption d'un nouveau Plan Territorial Régional au sein duquel, si vous allez lire le texte, **les phrases sur Bologne ne sont pas claires**, justement parce cela témoigne d'une certaine difficulté. **Les mots comptent**³⁹³. » (Entretien avec W. Vitali, le 28.01.2014)

Ce témoignage permet d'affirmer que la question de la reconnaissance du statut de capitale et de métropole régionale pour Bologne fait une première apparition au milieu années 1990, mais ce thème tombe pourtant rapidement en sommeil à cause entre autre de l'influence

³⁹² « *La raffigurazione di Bologna Capitale, anche all'interno della metafora della capitale reticolare, ma in ogni modo attraverso l'immissione di funzioni privilegiate che ne qualificano il ruolo e l'immagine, è ipotesi sollecitata da molte parti.* »

³⁹³ « *Quando dal modello policentrico si è voluto passare ad un modello che non necessariamente nega il modello policentrico ma che accresce le funzioni del capoluogo, cioè di Bologna, trasformandolo in vera capitale regionale, purtroppo non ci si è riusciti. Se lei va a vedere le varie edizioni del Piano Territoriale Regionale, che è il documento di inquadramento strategico della regione, Lei vede questa difficoltà. Perché nella fine degli anni 1990, quando ero sindaco di Bologna, il presidente della Regione era Antonio La Forgia, un bolognese. Si adottò la dizione "Bologna Capitale Regionale" poi Bologna, come sa, perse la sua amministrazione di sinistra, fu eletta un'amministrazione di centro-destra. A livello regionale, La Forgia si dimise per passare con Prodi e lanciare La Margherita al livello nazionale, è diventato presidente Errani e a quel punto il tema di Bologna capitale cade. Guazzaloca non c'entra niente, il problema era la classe dirigente regionale, che, a partire dall'inizio del mandato di Errani, nel 1999, iniziò la caduta del tema di Bologna Capitale. Poi si è arrivato recentemente, credo nel 2008, all'adozione di un nuovo PTR dove, se Lei va leggere il testo, le frasi su Bologna sono poco chiare, si parla di un ruolo di cerniera. Si usano formule un po' vaghe, parole non chiare, proprio perché è la testimonianza di una difficoltà. Le parole sono importanti.* »

d'une classe politique régionale sensible aux localismes. En effet, insister sur le polycentrisme est aussi, et depuis longtemps, un moyen pour la région de contenir Bologne dans son rôle de « ville parmi d'autres » du territoire régional, ce à quoi tiennent particulièrement les maires et présidents de provinces de la région. Comme le souligne W. Vitali, dans ce domaine, qu'il s'agisse de discours politique ou de documents officiels de planification, « les mots comptent ». De fait, le récit produit par la région au début de l'ère Errani est fortement ancré dans la tradition de la référence au polycentrisme. Ses discours d'investiture de 2000 puis de 2005 sont des exemples de la foi dans le modèle régional, il y présente d'ailleurs l'Émilie-Romagne comme « une Région qui se veut être **une fédération de villes et de territoires**³⁹⁴ », ce qui n'est pas sans évoquer la dimension « fédéraliste » défendue par les élus régionaux à cette période. L'idée de Bologne capitale régionale n'est exhumée à nouveau qu'en 2007, moment de réflexion intense pendant la période de préparation de la nouvelle version du PTR. Le discours prononcé par le président Errani devant le Conseil Régional à l'occasion du lancement des travaux pour l'élaboration de ce nouvel instrument éclaire bien le glissement à l'œuvre et la crise de représentation que traverse l'idée d'un polycentrisme vertueux.

Le document qui retranscrit le mieux le glissement à l'œuvre et la crise de représentation autour de cette idée d'un polycentrisme vertueux est sans doute le discours prononcé par le président Errani devant le Conseil Régional en 2007 lors de l'annonce du lancement des travaux pour la réalisation d'un nouveau Plan Territorial Régional (entériné en 2010) :

« Nous sommes la Région qui a le taux de pauvreté le plus bas d'Italie, toutefois cela ne signifie pas que nous devons nous montrer aveugle aux contradictions dans notre territoire et aux risques d'appauvrissement de la société. Il est nécessaire de mener une **bataille culturelle**. C'est cela, à mon avis, le premier objectif du Plan Territorial. Voir, donc, si nous sommes en mesure de construire une synthèse innovante, capable de distinguer les éléments stratégiques et les éléments contraignants d'une politique qui change ce territoire, et qui réussit par là-même à le mettre dans de meilleures conditions pour participer au défi compétitif. Je crois que nous sommes obligés de faire un saut d'échelle et d'aller au-delà du polycentrisme. Nous sommes contraints par le fait que **le polycentrisme, bien qu'il ait porté ses fruits, est aujourd'hui obsolète**, par le fait que nous avons besoin de faire un saut d'échelle, un saut de masse critique. **Je ne suis pas enchaîné à mes mots** : pour moi « fédération de territoire » n'a jamais signifié la somme des provinces et des communes. Je suis pour le système régional, pour un système régional fondé sur des réseaux forts, c'est-à-dire sur des épines dorsales stratégiques qui réussissent à porter la croissance et à donner une masse critique aux qualités des différents territoires de cette région. (...) mais nous avons besoin de placer Bologne parmi les capitales européennes, et de faire en sorte que Bologne reste dans ce circuit, parce que

³⁹⁴ « una Regione che vuole essere federazione di città e di territori » (Errani, 2005)

c'est une valeur ajoutée pour le système régional dans son ensemble. Sans cela l'entière région paierait dans le futur un prix considérable en termes de compétitivité, de qualité et de notoriété. Il n'y a **pas là de hiérarchie territoriale**, il y a au contraire des opportunités nouvelles pour tous, mais ce passage est très compliqué³⁹⁵. » (Errani, discours devant l'Assemblée Législative régionale du 02.05.2007)

L'utilisation de l'expression de « bataille culturelle » décrit bien l'état d'esprit des dirigeants politiques locaux vis-à-vis de cette question et la conscience de devoir affronter une classe politique locale hostile à ce changement de perspective. La traduction des intentions affichées par le président de région en lignes directrices pour toutes les politiques sectorielles futures, au sein du nouveau Plan Territorial Régional, est pour le moins ambiguë. Bologne est mentionnée à de nombreuses reprises, contrairement à la version antérieure de ce plan, mais chaque affirmation de son rôle dominant dans le texte est contrebalancée immédiatement par la référence au caractère systémique de la région, à la nécessité d'intégrer l'axe de la Via Emilia et aux vertus du modèle de développement polycentrique. D'un côté « Bologne est la Ville Métropolitaine chef-lieu d'une forte région métropolitaine et doit avoir l'ambition de s'affirmer et d'être reconnue comme une des principales capitales territoriales d'Europe³⁹⁶ » mais de l'autre « le récit des territoires que nous avons recueillis durant la phase préparatoire du plan nous confirme que les villes de la région sont conscientes de la nécessité d'un saut de qualité en direction d'un système régional pluraliste et soudé³⁹⁷ » (PTR Emilia-Romagna, 2010, p.38-39). Quant au sort du polycentrisme, il n'est pas non plus véritablement renié : « Le polycentrisme a été et est encore certainement une vertu pour le territoire régional, mais si il ne s'élève pas en système et fait prévaloir une conception d'autosuffisance des lieux, il s'essouffle devaient des flux d'une intensité, d'une complexité et d'une importance sans

³⁹⁵ « Siamo la Regione che ha il tasso di povertà più basso d'Italia, tuttavia questo non significa che non dobbiamo vedere le contraddizioni nel territorio e i rischi d'impovertimento della società. C'è un grande bisogno di fare una battaglia culturale. Questo è il primo obiettivo, a mio avviso, del Piano territoriale. Vedere, cioè, se riusciamo a costruire una sintesi innovativa, capace di individuare gli elementi strategici con gli elementi cogenti di una politica che cambia questo territorio e che riesce quindi a metterlo in condizione, di più e meglio, di partecipare alla sfida competitiva. Credo che siamo obbligati a fare un salto di scala, e ad andare oltre il policentrismo. Siamo obbligati dal fatto che il policentrismo, che pure ha dato i frutti, è fuori discussione, per il fatto che abbiamo bisogno di fare un salto di scala, un salto di massa critica. Non sono legato alle parole: per me federazione di territori non ha mai significato la somma delle Province o dei Comuni. Sono per il sistema regionale, per un sistema regionale fondato su reti forti, cioè su spine dorsali strategiche che riescano a fare crescere e a dare massa critica alle qualità dei diversi territori di questa Regione. (...) però bisogno di mettere Bologna tra le capitali europee e di fare in modo che Bologna stia dentro a quel circuito, perché è un valore aggiunto dell'intero sistema regionale. Senza di questo l'intera Regione pagherebbe in futuro un prezzo grave di competitività, di qualità e di riconoscibilità. In questo non c'è una gerarchia territoriale; ci sono invece opportunità nuove per tutti, ma questo passaggio è molto complicato. »

³⁹⁶ « Bologna è la Città Metropolitana capoluogo di una forte regione metropolitana e deve avere l'ambizione di affermarsi ed essere riconosciuta come una delle principali capitali territoriali d'Europa. »

³⁹⁷ « Il racconto dei territori che abbiamo raccolto durante la predisposizione del piano ci conferma che le città della regione sono consapevoli della necessità di un salto di qualità in direzione di un sistema regionale pluralistico e coeso. »

précédent³⁹⁸ » (PTR Emilia-Romagna, 2010, p.37). Selon Claudia Dall'Olio, employée du département planification territoriale, la rédaction du PTR 2010 est l'occasion d'un véritable changement de vision sur le territoire régional, avec une plus forte place faite à Bologne, mais le changement est nécessairement progressif (pour des raisons politiques certes mais aussi et surtout parce que les données récoltées font clairement ressortir le fait que Bologne n'est pas la seule réalité de dimension métropolitaine en Émilie-Romagne :

« En réalité il y a un changement, on se met à parler de la dimension métropolitaine de Bologne, mais dans une vision et avec une reconnaissance d'un polycentrisme qui existe quoi qu'il en soit. Il y a donc la nécessité d'établir le fait que quoi qu'il en soit Bologne joue un rôle qui en fait le cœur de cette région. Mais si on pense à Reggio-Emilia et Modène ensemble, on est face à une autre réalité métropolitaine. Bologne est du point de vue des infrastructures nationales le nœud le plus important en Italie, mais au-delà de ça la Région continue à reconnaître toutes les réalités urbaines en-dehors de Bologne, en reconnaissant ce polycentrisme qui se développe le long de la Via Emilia, qui est le cœur, la clé de voûte de la région. Elle ne peut pas faire autrement que de reconnaître cette dimension comme une dimension très particulière que nous n'avons qu'ici en Émilie³⁹⁹. » (entretien avec Claudia Dall'Olio, le 27.10.2014)

Le changement de modèle ne s'effectue donc pas de manière franche et tranchée, il est intéressant à ce propos de constater que l'homme politique qui prête son nom à la rédaction du Plan Territorial Régional n'est autre que Gian Carlo Muzzarelli, membre du gouvernement régional de Vasco Errani depuis 2009 d'abord en charge du Développement et de la Programmation Territoriale puis dès 2010 en charge de l'Industrie, mais également acteur politique modénais fortement ancré localement (il deviendra d'ailleurs le maire de la ville à la chute du 3^e gouvernement régional de Errani). Dans ces conditions et connaissant l'esprit de clocher qui caractérise les ténors de la politique locale, difficile d'imaginer en lui un champion de la cause de Bologne. En somme, le polycentrisme est une idéologie territoriale qui commence à être décriée de toutes parts, mais qui ne vacille véritablement que sous l'intervention conjointe des acteurs économiques et de l'État à compter de 2010, au moment où la crise économique se fait ressentir le plus durement dans l'économie régionale.

Dès le mois de mars 2010, quelques semaines avant les élections régionales et la publication du Plan Territorial Régional, deux conseillers de la Province de Bologne ont mis à l'ordre du

³⁹⁸ *“Il policentrismo è stato ed è certamente un valore per il territorio regionale, ma se il policentrismo non si eleva a sistema e prevale una concezione di autosufficienza dei luoghi, esso mostra l'affanno di fare i conti con flussi di intensità, complessità e ampiezza senza precedenti.”*

³⁹⁹ *« In realtà un cambiamento c'è, si parla della dimensione metropolitana di Bologna, pero in una visione e un riconoscimento di un policentrismo che comunque esiste e c'è. Quindi c'è la necessità di bilanciare il fatto che comunque Bologna assume un ruolo che sicuramente è il cuore di questa regione. Ma se pensiamo a Reggio-Emilia e Modena insieme, siamo di fronte a un'altra realtà metropolitana. Bologna è il nodo infrastrutturale nazionale più importante in Italia, mal al di là di questa la Regione continua a riconoscere e sostenere quelle che sono le realtà urbane fuori Bologna, riconoscendo questo policentrismo che si sviluppa lungo la Via Emilia, che è il cuore, il fulcro, di tutta la regione. Non può non riconoscere questa dimensione come una dimensione particolarissima e che abbiamo solo in Emilia. »*

jour d'une séance du Conseil Provincial une discussion à propos d'un engagement pour les futurs Conseillers Régionaux élus dans la zone de Bologne à lutter contre le polycentrisme et à s'employer à redonner au chef-lieu un rôle de centre dans les propositions pour l'entière économie régionale. Pour eux,

« Son affaiblissement progressif, qui a conduit à la réalisation paradoxale de pas moins de sept parcs des expositions et de quatre aéroports sur un territoire de neuf provinces a été obstinément poursuivi par les diverses administrations régionales, toutes de gauche et sous le leadership du Président Errani, au nom d'un incompréhensible (si ce n'est pour des raisons électorales) polycentrisme⁴⁰⁰ ». (Déclaration des conseillers *Giuseppe Sabbioni e Sergio Guidotti (PDL) le 24.03.2010* - Archives province de Bologne).

L'effet réel d'une telle mobilisation est évidemment à relativiser, surtout en tenant compte de la faible audience de ces discours, dans une ville, une province et une région tenue de main de maître par les représentants du Parti Démocratique encore véritablement hégémonique. La mobilisation des élus d'opposition plaidant pour une plus grande reconnaissance du statut de Bologne n'est pas surprenante mais d'autres types d'acteurs se font à la même période le relai de cette volonté de changement. S'intéresser à ce vacillement du modèle polycentrique permet de faire émerger à nouveau le rôle des associations du milieu économique et entrepreneurial, qui par le lobbying et leurs déclarations dans la presse ont eu un impact fort sur ce changement de cap de la Région. L'intervention des deux conseillers provinciaux d'opposition ci-dessus est en effet directement inspirée de rapports de l'Association Nationale des Entrepreneurs du Bâtiment (*Associazione Nazionale Costruttori*), abondamment cités dans le reste de la prise de parole de ces représentants politiques.

Les exemples de ce type sont nombreux et je me limiterai ici à évoquer la mise en évidence d'une nécessité de changer de modèle véhiculée dans la revue Outlook, bimensuel de la section modénaise de l'association Confindustria. Le sujet fait la couverture du magazine de septembre-octobre 2010 (Figure 93 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**) et l'influent président de l'association, Pietro Ferrari, y déclare qu'une révision en profondeur du système de développement territorial est nécessaire à une reprise économique post-crise. Pour lui, « le polycentrisme faible à des coûts qui aujourd'hui ne sont plus soutenables : le système industriel aurait une plus grande efficacité et une plus grande synergie d'action dans le cadre

⁴⁰⁰ "Il suo progressivo depotenziamento che ha consentito la paradossale realizzazione di ben sette fiere e quattro aeroporti su un territorio di nove province, è stato pervicacemente perseguito dalle varie amministrazioni regionali, sempre di sinistra e con una lunga leadership dell'attuale Presidente Errani, in nome di un incomprensibile (se non dal punto di vista degli interessi elettorali) policentrismo". [https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/BOLOGNA CAPITALE NO AL POLICENTRISMO REGIONAL E](https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/BOLOGNA%20CAPITALE%20NO%20AL%20POLICENTRISMO%20REGIONAL%20E) (consulté le 20.07.2018).

d'une aire métropolitaine qui va de Bologne à Reggio-Emilia⁴⁰¹ ». Il faut noter que la délimitation du périmètre de la future « aire » et non « ville » métropolitaine n'a toujours pas été déterminée, et que le cadre territorial qu'il propose, entre Bologne et Reggio-Emilia place justement Modène au centre de ce futur cœur potentiel de la région. On trouve le même genre d'interventions dans les déclarations des représentants de l'antenne régionale de la CNA (*Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*), une organisation économique majeure qui, en septembre 2011, a délivré dans la presse régionale les résultats d'un rapport selon lequel le « mythe modène polycentrique est arrivé à son terminus »⁴⁰².



Figure 93. Couverture du magazine de la Confindustria de la province Modène pour le numéro sept.-oct. 2010 avec pour titre « un adieu au polycentrisme ? »

Les acteurs économiques se sont d'ailleurs mobilisés jusqu'au bout pour la mise en acte de la réforme des métropoles à l'échelle nationale. Le 10 février 2014, alors que les tractations politiques autour de la réforme visant la création des Villes Métropolitaines sont à leur paroxysme et que la loi est sur le point d'être votée, la *Confindustria* prend position à travers la publication dans la presse nationale (une tribune dans le journal *Il Sole 24 Ore*⁴⁰³) d'un « Manifeste des Villes Métropolitaines Italiennes », confirmant la volonté des acteurs économiques de voir naître au plus vite cette maille administrative et politique. C'est bien par les acteurs économiques que la remise en question du modèle polycentrique refait irruption dans le débat public et les décideurs politiques qui s'emparent de ce thème dans les premières années de la décennie 2010 reprennent souvent les mêmes formules, les mêmes chiffres et

⁴⁰¹ « perché i costi di un policentrismo debole oggi non sono più sostenibili: il sistema industriale troverebbe più efficienze e azioni sinergiche in una area metropolitana vasta che va da Bologna a Reggio Emilia » *Outlook*, sept-oct 2010, p30.

⁴⁰² <https://www.ilrestodelcarlino.it/bologna/cronaca/2011/09/21/585543-modello-emiliano-capolinea.shtml> (consulté le 29.09.2015)

⁴⁰³ <http://www.unindustria.bo.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/82696> (consulté le 14.09.2018)

les mêmes exemples. L'argument de la rationalisation de la dépense publique en temps de crise économique est d'ailleurs le seul qui soit utilisé, avec son corolaire : le renforcement de la compétitivité de la région.

Les élus de la majorité directement concernés par le statut de Ville Métropolitaine deviennent à leur tour critiques vis-à-vis du polycentrisme traditionnel et ce dès le moment où le gouvernement national, incarné par Matteo Renzi, se saisit du sujet et lance le chantier de la réforme métropolitaine (le centre-gauche est alors au pouvoir à la tête de l'État, de la Région et de la grande majorité des communes d'Émilie-Romagne). Ce qui revient sans cesse dans le discours des acteurs politiques interrogés sur le territoire de la future métropole, c'est la dénonciation des dérives du polycentrisme sur le plan économique. De fait, le territoire régional compte bien quatre aéroports dont trois sont très largement déficitaires, la plupart des villes disposent de leur propre parc des expositions et accueillent des foires susceptibles de se faire de la concurrence (SGI, 2010) ... En 2001, la Région a ainsi investi une fortune, plus de 500 millions d'euros selon le maire de Casalecchio di Reno, une commune limitrophe de Bologne, pour rénover et ajouter de nouveaux pavillons au parc des expositions de Rimini :

« Nous, on a dépensé cinq cent millions là-dedans pour une foire qui aujourd'hui est en grande partie vide et qui quand elle se remplit vient concurrencer Bologne...Alors que Bologne avait besoin d'investissements pour rester compétitive et conserver son rang de quatrième d'Europe. C'est ce que j'appelle le polycentrisme stupide» (entretien avec S. Gamberini, le 24.01.2014)

Même le maire d'Imola, second pôle urbain de la future métropole bolonaise (près de 70 000 habitants) et souvent en opposition avec le chef-lieu, adopte lui aussi cette vision critique vis-à-vis du modèle de développement précédent et choisit pour cela de reprendre précisément les mots du président de la Région.

« le polycentrisme, qui signifie construire la région comme une fédération de territoires, qui de Rimini à Piacenza, ont des forts taux d'homogénéité, où l'écart entre riches et pauvres est bien plus faible qu'ailleurs, c'est ce qui a fait que l'Émilie-Romagne est passée d'une des régions à les plus pauvres d'Europe à une des plus riches. Il ne faut pas penser que le polycentrisme est un échec, mais dans les mutations actuelles, il n'est plus suffisant. (...) Il faut dépasser le système polycentrique et construire le système régional, dans lequel le rôle de Bologne comme "centre d'organisation" de la région toute entière, comme l'est Barcelone pour sa région, comme l'est Madrid pour la sienne, comme peut l'être Paris...» (entretien avec D. Manca, le 29.01.2014)

Le vocabulaire et les expressions toutes faites employées se font échos d'un entretien à l'autre et semblent témoigner de l'existence d'une véritable vulgate apprise au sein des antennes régionales et locales du Parti Démocratique. Sur le plan politique et économique, le modèle polycentrique est attaqué de toutes parts et présenté comme obsolète à partir du moment où la direction donnée par les cadres nationaux du parti n'est plus conciliable avec la tradition

régionale. Pourtant l'affirmation de la nécessité de tourner la page et d'accorder à Bologne une inégalité de traitement, en défaveur des autres villes principales du territoire régional ne parvient pas immédiatement à s'imposer dans le récit officiel produit par l'institution. Jusqu'en 2014, ambivalences, tergiversations et résistances sont identifiables dans les documents de planification et de programmation, dans le texte les formulations alambiquées du PTR de 2010 sont reconduites mais ce sont surtout les images et les documents cartographiques qui portent désormais cette ambiguïté.

Programmazione 2014-2020: quadro di sintesi delle politiche di sviluppo territoriale

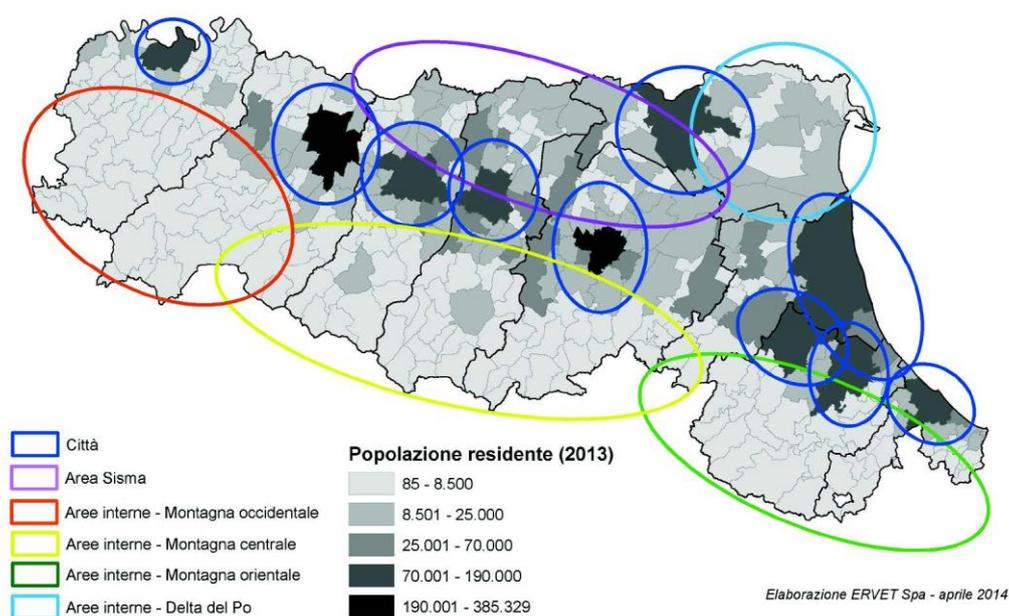


Figure 94. Carte de situation des zones concernées par la programmation des fonds structurels européens dans le Document Stratégique Régional publié en 2014

La Figure 94, extraite du Document Stratégique Régional⁴⁰⁴ montre bien la volonté encore très présente en 2014 après la rédaction du Plan Territorial de tout faire pour ne pas distinguer Bologne des autres villes importantes du territoire. Au-delà des choix pour le moins discutables de sémiologie graphique, il est intéressant de comparer cette carte des territoires à développer avec la cartographie issue de l'analyse de la promotion touristique de la région sur les réseaux sociaux (Chapitre 4, p.322). Les zones qui apparaissent « en creux », comme délaissées par les opérations de promotion sont celles que le document de programmation économique désigne par l'appellation – courante en Italie - de « zones intérieures » (*aree interne*) alors même qu'elles sont situées en périphérie du territoire régional. Les dix villes identifiées sont uniquement les chefs-lieux de province qui étaient mis

⁴⁰⁴ Le DSR constitue une mise à jour du Plan Territorial Régional avec une visée plus opérationnelle et directement adaptée aux directives européennes plus récentes.

en évidence par la nouvelle logique de promotion touristique identifiée au chapitre 4. Si la métropolisation et le renforcement de la place de Bologne avait émergé, le discours des acteurs tendait encore en 2015 à minorer cette suprématie par rapport aux autres villes du territoire régional. C'est un discours comparable qui est proposé par les responsables de la publication de ces documents de programmation territoriale ou de promotion industrielle. À titre d'exemple, la septième des « quinze bonnes raisons d'investir » (selon le titre de la brochure⁴⁰⁵ destinée à la promotion économique du territoire régionale) sur le territoire régional est la densité du réseau constituant le système des parcs des expositions (Figure 95). Comme dans la majorité des supports de discours produits par les services de l'institution régionale, ce qui frappe c'est d'abord l'absence de mise en valeur du rôle de Bologne dans la hiérarchie urbaine, y compris en 2015 alors qu'elle a accédé officiellement au statut privilégié de Ville Métropolitaine. Selon Paola Maccani, dirigeante du service développement territorial et attractivité au sein de la société chargée du soutien au développement économique régional, il s'agit là de choix délibérés, résultats des pressions qu'ont longtemps exercées les élites politiques locales non-bolonaises :

Encadré 10. Extrait de l'entretien avec Paola Maccani, dirigeante du service développement territorial et attractivité au sein de Ervet, réalisé en français le 30.01.2015.

DB : Parlez-moi de cette carte et des choix que vous avez dû faire en termes de représentation.

PM : Au début dans la toute première version, toutes les villes qui accueillent des foires étaient représentées de la même manière, puis lorsqu'on a eu le temps on a distingué celles qui ont des foires internationales. Le problème c'est toujours d'éviter la centralisation à Bologne. Il y a des compétitions entre Parme, Rimini et Bologne sur l'accueil des expositions.

DB : Très souvent dans les cartes qui viennent de la Région ou de Ervet, Bologne ne ressort pas. Sauf peut-être entre 2007 et 2010 avec l'idée de faire émerger "Bologne capitale"...

PM : Je sais bien, j'étais moi-même la personne qui coordonnait les activités d'Ervet dans l'activité de support à la rédaction du nouveau PTR, je sais bien que quand Errani a décidé d'affirmer "Bologna Capitale" il y a eu un enfer qui s'est déchainé !

DB : Et à partir de 2010-2011, vous considérez que la Région a fait un pas en arrière ?

PM : Oui, quand on a recommencé à entendre parler de la réforme des Città Metropolitane, la Région a arrêté de parler de Bologne Capitale. J'ai suivi pendant cinq ans l'élaboration du Plan Territorial Régional, j'étais dans le comité scientifique. Et j'ai suivi toutes les rencontres que le président Errani a fait dans les différents territoires de la région, y compris à Parme où

⁴⁰⁵ Réalisée et publiée en 2015, toujours accessible en plusieurs langues sur le site internet réalisé par ERVET : <http://www.investinemiliaromagna.eu/it/investire/start/start.asp> (consulté le 14 septembre 2018)

il a été particulièrement chahuté. Les élus sur place, que ce soit à la Commune ou à la Province, ne souhaitaient pas ce changement !

C'est cette même raison qu'évoquait déjà W. Vitali pour expliquer l'échec de la stratégie « Bologne Capitale ». La modification du contexte législatif national et l'imposition par le haut de la naissance des Villes Métropolitaines n'a donc pas eu un effet immédiat sur la production de la narration territoriale de l'Émilie-Romagne. Au contraire, elle a, dans un premier temps au moins, suscité des résistances manifestes dans la narration produite à l'échelle régionale.

7. Parcs d'exposition

Le système des foires et salons commerciaux d'Émilie-Romagne est l'un des plus importants en Europe, avec ses neuf parcs d'exposition actifs dans la région.

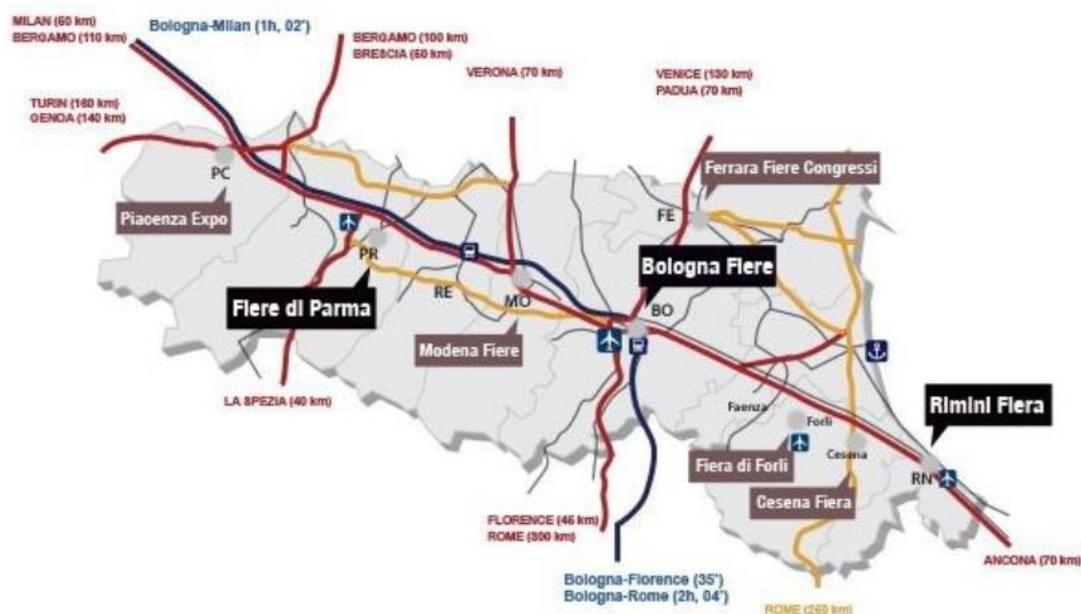


Figure 95. Extrait de la version en langue anglaise de la brochure "15 raisons d'investir en Émilie-Romagne"

1.2.1. Un Latium écrasé par sa capitale mais tirant parti des vicissitudes politiques romaines

Pour des raisons de temps mais aussi à cause de la complexité du cas romain, celui-ci a fait l'objet de moins d'investigation dans le cadre de cette thèse. En effet, la problématique du statut juridique et administratif de la capitale constitue à plus d'un titre une « nouvelle question romaine » dont l'analyse dépasse largement le cadre du rapport à la région et dont

la complexité du sujet aurait mérité une thèse en soi. Je présenterai toutefois quelques pistes. Outre son statut de capitale étatique, qui lui confère évidemment une place à part, Rome exerce une domination territoriale, économique, symbolique et politique sur le reste du territoire régional (cf. Chapitre 2 et 3). Pourtant plusieurs des acteurs interrogés ont identifiés dans le rôle de la région Latium celui d'un contrepoids à la ville « trou-noir », avec une mission de redistribution au profit des territoires périphériques. Comment les relations entre les institutions régionales et municipales sont-elles mises en mot et peut-on observer une inflexion de cette relation de domination dans période étudiée ? Rome est ainsi presque la seule mention toponymique que l'on retrouve dans les allocutions des présidents du Latium, les autres villes du territoire étant passées sous silence, ou ne sont mentionnées qu'en tant que composante du nom d'usage de certains axes routiers comme lorsque le chantier de la route nationale 675 est évoqué sous le nom « l'axe Civitavecchia-Viterbo-Rieti ». Cette nécessité « pour la région de se positionner en garante du rééquilibrage territorial que d'exister face à l'incontournable commune de Rome, qui concentre la moitié de la population et les trois-quarts de la richesse régionale » (Rivière, 2015) est d'ailleurs affirmée par les chefs de l'exécutifs régional dès la naissance de l'institution régionale : « le développement chaotique et énorme [de Rome] risque de vider de contenu la région en tant qu'entité autonome » (G. Mecchelli, cité dans Rivière, 1996). Dans la phase plus récente de l'existence des régions, l'évocation de Rome dans le discours d'investiture du premier président élu directement en 2000 témoigne de la volonté de lutter contre cette relation de quasi-servitude économique envers la capitale :

« Ici nous regardons avec grand intérêt les centres intermodaux de Civitavecchia et Fiumicino, qui, si ils sont soutenus de la bonne manière, avec la contribution des acteurs privés, peuvent, et je voudrais même dire doivent, **faire de Rome la « Capitale de la Méditerranée », avec un bénéfice énorme pour toute la région**⁴⁰⁶ » (Storace, 2000)

Dix ans plus tard et alors que le spectre d'une création de région/district de Rome refait surface dans l'actualité, le discours d'investiture de Renata Polverini dit aussi la volonté d'adhésion, voire de fusion de la région avec Rome du point de vue identitaire, toujours dans l'idée de tirer partie du développement de l'économie romaine pour le reste du territoire régional :

La reconnaissance de la spécificité de Rome Capitale représente la conscience de la manière avec laquelle la Région Latium et la Ville de Rome se considèrent comme un tout territorial homogène au sein duquel la population redécouvre l'existence d'une véritable cohésion par l'histoire, les traditions, les coutumes, l'identité, et de la manière

⁴⁰⁶ *“Qui noi guardiamo con grande interesse ai centri intermodali di Civitavecchia e Fiumicino, che, se adeguatamente sostenuti, anche dal contributo dei privati, possono, e vorrei dire devono, fare di Roma la “Capitale del Mediterraneo”, con enormi vantaggi per tutta la regione.”*

avec laquelle les caractéristiques et les potentialités de Rome peuvent générer des retombées positives pour les territoires et les provinces du Latium⁴⁰⁷» (Polverini, 2010)

Pourtant, dans le rapport de force qui oppose l'institution régionale à la commune de Rome, la hiérarchie s'inverse à partir de 2013 avec le président N. Zingaretti, précédemment à la tête de la province de Rome et qui prononce son discours en 2013, à un moment d'incertitude quant à la direction de la commune de Rome puisque le mandat du maire G. Alemanno s'achève et que la ville est en pleine campagne pour les élections municipales. Comme évoqué dans le chapitre précédent, N. Zingaretti n'hésite pas à réclamer de la commune de Rome qu'elle s'engage à le suivre sur la question de la récolte et du traitement des déchets⁴⁰⁸. Cette volonté d'affirmer un nouveau rôle pour la maille régionale dépasse largement l'anecdote sectorielle à propos de la collecte des déchets, le chapitre 4 a par exemple mis en évidence la volonté de l'administration du Président Zingaretti de transformer complètement l'image du Latium, et cela va jusqu'à parler de « région polycentrique » à l'occasion de l'Exposition Universelle de Milan 2015. Or, les mois de septembre-octobre 2015 correspondent également à une crise politique à la tête de la maire de Rome, qui mène à la démission du maire Ignazio Marino et au placement de l'administration communale sous l'autorité d'un commissaire extraordinaire nommé par l'État pendant plus de six mois. A chaque fois, donc, ces affirmations d'un renforcement du rôle politique de la Région Latium interviennent à un moment où le pouvoir municipal de la Capitale vacille, ce qui ne peut constituer une simple coïncidence.

En somme l'analyse diachronique des relations politiques (exprimées dans le discours des dirigeants politiques régionaux) entre l'administration régionale et sa ville chef-lieu (appelée ou non « capitale ») fait émerger trois types d'accélérateurs de la production d'un récit visant à renforcer la place de la Région : la période d'institutionnalisation consécutive à la naissance des collectivités régionales, les modifications éventuelles du statut des échelons subrégionaux (notamment métropolitain) et les espaces laissés libres par les vicissitudes politiques au sommet d'échelons habituellement considérés comme dominants. La suite de ce chapitre explore plus en détail les bouleversements induits par la réforme instituant les Villes

⁴⁰⁷ *“Il riconoscimento della peculiarità di Roma Capitale rappresenta la consapevolezza di come la Regione Lazio e la Città di Roma si considerino un unicum territoriale nel quale la popolazione residente rinviene l'esistenza di un'autentica coesione per storia, tradizioni, costumi, identità e di come dalle caratteristiche e dalle potenzialità di Roma possano pervenire effetti e ricadute positive anche per i territori e le province del Lazio.”* (Polverini, 2010)

⁴⁰⁸ *“E penso certamente ad una nuova gestione dei rifiuti, la Regione Lazio farà fino in fondo la sua parte perché questa terra non sia più additata come “caso europeo” e sottoposta a procedure sanzionatorie, ma diventi un modello al quale guardare per la diffusione della raccolta differenziata, per la qualità e la sicurezza degli impianti e per l'avvio di quella filiera industriale del riuso e del riciclo capace di trasformare i rifiuti in risorse. Noi faremo la nostra parte nell'ambito delle nostre competenze, poi spetterà alle Province, ai Comuni, e in particolare al Comune di Roma, fare la propria.”* (Zingaretti, 2013)

Métropolitaines et ceux qui ont trait aux autres manifestations du processus de recomposition territoriale imposée par le haut.

2. La longue genèse des métropoles italiennes : un élément perturbateur du récit territorial

Le chapitre 4 a été l'occasion de démontrer que la pratique contemporaine de la promotion touristique et culturelle du territoire régional était empreinte d'une forme de métropolisation, même involontaire (ou en tout cas pas assumée), puisque les capitales régionales se retrouvaient plus mise en valeur que dans les périodes précédentes. Cette métropolisation de fait du récit régional était toutefois déconnectée des enjeux de pouvoir, ceux qui ont trait au maillage politico-administratif et aux relations entre territoires politiques. Ce sont ces enjeux qui ont été abordés aux paragraphes précédents et qui font l'objet d'une analyse approfondie dans cette partie.

2.1. Le lent essor de la maille métropolitaine

A nouveau, malgré l'ambition comparatiste qui présidait à la réalisation du projet de thèse originel et le relatif équilibre du temps passé sur place, il faut assumer un certain déséquilibre dans le traitement des deux terrains d'étude. Certains éléments se retrouvent traités plus en profondeur dans un cas, en général celui de l'Émilie-Romagne, que dans celui du Latium. C'est particulièrement le cas de l'analyse de la naissance de la ville métropolitaine de Bologne, mieux suivie que celle de Rome⁴⁰⁹.

Ce déséquilibre peut être expliqué par plusieurs facteurs. D'une part, ma connaissance plus profonde du terrain bolonais, construite à la suite d'un premier travail de recherche réalisé dans le cadre d'un mémoire de M1 (Bernadou, 2012), a en effet facilité l'accès à certains des acteurs clés du processus de construction de la narration territoriale, y compris à l'échelle de la commune puis de la métropole. Étant arrivé sur le terrain romain sans aucun contact préalable à mobiliser en dehors de l'échelle régionale, l'accès à certains acteurs identifiés comme clés (maire, maire-adjoint, chef de cabinet, assesseurs) a été plus lent et plus incertain pendant les deux premières années de thèse. D'autre part, la construction de la ville métropolitaine de Rome a été rendue plus difficile à observer et à analyser de par le retard objectif pris par la ville dans la mise en œuvre de la réforme et à cause de la faible quantité de matériaux produits, y compris en ce qui concerne la littérature grise. La crise politique aigüe qui a caractérisé la gestion de la commune pendant la période de terrain (scandales, démissions, prise en main par l'État et arrivée au pouvoir du parti contestataire « Mouvement

⁴⁰⁹ Pour un développement sur le cas romain, voir D'Albergo, 2015 ; Rivière, 2006 ; Prezioso et D'Orazio, 2015.

5 Etoiles ») est un autre élément perturbateur pouvant expliquer cette difficile mise en place de l'institution métropolitaine. A titre d'exemple, malgré mes multiples sollicitations entre 2014 et 2017, un seul acteur a accepté, à la toute fin de mon enquête de terrain, de me recevoir pour parler de l'avancement de la rédaction du plan stratégique métropolitain de Rome, ce qui témoigne du fait que sous bien des aspects la Ville Métropolitaine de Rome est restée une coquille vide pendant les premières années d'existence de cette institution. En définitive, ma connaissance et mon traitement de la construction politique de la Ville Métropolitaine de Bologne sont donc bien plus détaillés que dans le cas romain.

2.1.1. Une réforme en serpent de mer

La question de la gouvernance des grandes villes italiennes n'est pas neuve, elle est même au contraire plutôt anticipée par rapport à la majorité des autres contextes nationaux européens dont la France. Dès les années 1960 en Italie, la communauté scientifique (géographes et économistes en premier lieu) fait du phénomène de métropolisation un enjeu majeur et souligne l'originalité du fait urbain italien (Allulli, 2010 ; Aquarone, 1961 ; Dematteis, 1989) : sur le plan morphologique, la métropolisation à l'italienne ne prend pas la forme d'un gigantisme urbain mais plutôt de conurbations, la *città diffusa*, aidée en cela par la distribution sur le territoire de petits et moyens centres urbains bien insérés dans une dynamique de croissance économique et démographique. La particularité de ce modèle urbain ne le préserve cependant pas des problèmes posés ailleurs par la croissance urbaine (difficultés d'accès au service, consommation du sol, problèmes de mobilité, fractures sociales) et la nécessité de gérer le phénomène urbain à une échelle différente de celle de la commune est largement signalée, poussant la classe politique à s'en emparer dès la fin des années 1970. Un premier débat parlementaire sur la nécessité de doter les villes italiennes d'un échelon de gouvernement supracommunal a ainsi lieu en 1977 (D'Albergo, 2002). À cette époque seules les quatre plus grandes villes du pays sont concernées : Rome, Milan, Naples et Turin.

Pourtant, aucune action politique d'envergure n'est alors entreprise et l'État italien ne se saisit véritablement de la question métropolitaine qu'en 1990 à travers la loi 142 dite « loi de réforme des autonomies locales ». Cette dernière introduit la notion « d'aires métropolitaines » qui s'applique alors à neuf villes italiennes, de taille désormais très variables⁴¹⁰ : Rome, Milan, Turin, Naples, Gênes, Venise, Bologne, Florence et Bari. Cette réforme fait entrer la terminologie *area metropolitana* dans la loi et prévoit l'institution d'une nouvelle collectivité territoriale. L'option proposée est donc de nature structurelle, les nouveaux gouvernements métropolitains constituant de véritables niveaux institutionnels intermédiaires, et ce malgré la tendance de l'époque à valoriser les autres modes de régulation, plus souples et fondés sur la coopération des mailles existantes (Vanier, 2005). Ce

⁴¹⁰ En 1990, la commune de Rome compte plus de 2,7 millions d'habitants (et sa Province 3,7 millions) alors que Bari compte moins de 350 000 habitants (1,2 millions pour sa province).

débat apparaît central pour les acteurs de l'échelon régional qui, par le rôle qui lui est attribué dans la délimitation d'une future maille dure, assume un rang hiérarchique supérieur.

La loi 142/1990 prévoit d'attribuer aux nouvelles instances métropolitaines certaines des compétences jusqu'alors partagées entre les communes, les Provinces et les Régions (en particulier les transports, le développement économique et la planification territoriale), mais elle n'affronte pas l'un des principaux problèmes : celui de la définition de l'extension territoriale de ces aires métropolitaines, délimitation qui est alors laissée à la discrétion des neuf gouvernements régionaux concernés. Outre les instituts régionaux (comme l'IRSPER dans le Latium), ce sont essentiellement des universitaires (géographes, sociologues ou statisticiens), souvent en réponse aux sollicitations des Régions, qui s'emparent de la question de la délimitation de ces aires métropolitaines, proposant des monographies au sujet des villes où ils exercent leur profession. C'est notamment le cas pour Rome (Cristaldi, 1994), Bologne (Anderlini, 1995 ; Anderlini et Varini, 1997b) ou Naples (Forte, 1993). Cette effervescence de la production scientifique et statistique sur le thème métropolitain n'a toutefois eu qu'un écho très relatif sur le plan politique. La mise en œuvre de cette loi est rendue difficile par le fait que, contrairement à la France ou au Royaume-Uni, l'Italie ne dispose pas au sein de son gouvernement national⁴¹¹ de portefeuille relatif aux gouvernements urbains et à leur réforme, ce qui donne lieu à une certaine fragmentation de la compétence au niveau national⁴¹². Une autre des causes de l'échec relatif et de l'enlisement de cette réforme est à trouver dans la forte agitation politique du début de l'année 1990 en Italie. Les scandales à répétition discréditent et participent à renouveler la classe politique nationale et à renforcer, à l'échelle communale, la figure du maire qui est élu au suffrage direct à partir de 1993 et à affirmer le rôle des administrations régionales (et de leur leader, élu au suffrage direct à partir de 1999). La question est boudée lors des différents rendez-vous électoraux qui ont eu lieu entre 1993 et 2001, si elle figure bien au sein des programmes électoraux des candidats à la mairie des grandes villes italiennes, elle n'a jamais été véritablement débattu lors des campagnes et ne recevait aucune attention de la part des médias (Allulli, 2010 ; D'Albergo, 2002).

En 2002 déjà les politologues italiens mettaient en évidence le fait que les quelques expériences spontanées de gouvernement métropolitain « tendent à rencontrer hostilité et méfiance de la part des gouvernements des échelons provincial et régional »⁴¹³ (Bobbio, 2002, p. 126). C'est donc bien sous la forme d'un rapport de concurrence que les relations entre la Région et la métropole à naître se développent. Plusieurs causes peuvent être avancées pour

⁴¹¹ Suite à la suppression du Ministère pour les problèmes des zones urbaines qui n'a existé qu'entre 1987 et 1993, justement au moment de l'inscription des aires métropolitaines dans la loi.

⁴¹² La France ne prend toutefois pas d'avance dans la production législative à ce sujet puisque les lois encadrant l'échelon métropolitain ont été promulguées avec seulement quelques mois d'écart.

⁴¹³ « *tendono a incontrare ostilità e diffidenze da parte di governi di rango provinciale o regionale* »

expliquer cette mauvaise volonté, dont la première reste la question problématique du calendrier électoral. L'institution de métropole telle qu'elle est envisagée dans les années 1990 (une collectivité territoriale dont le dirigeant est directement élu) impliquait la dissolution des autres collectivités territoriales du territoire concerné et un passage aux urnes généralisé. Les dirigeants politiques locaux (Maires et Présidents de province) voyaient donc dans la plupart des cas leur mandat amputé de quelques années, ce qui n'a pas suscité grand enthousiasme (Dente et Esposito, 2010). Sur le fond cette fois, les pouvoirs régionaux se montrent peu enclins à céder un lot de fonctions - dont la planification territoriale et la gestion des infrastructures de transport - à une institution aux contours encore flous et qui pourraient remettre en question tant leur rôle d'interlocuteur privilégié de l'État central que celui de moteur des stratégies de développement économique européennes. Ils se livrent donc au jeu des études successives pour la délimitation des espaces en question, sans prendre de décision franche qui provoquerait l'avènement de ces villes métropolitaines.

Dans les régions organisées autour d'un grand centre urbain (Rome, Turin) les responsables politiques régionaux font valoir la menace que représenterait une croissance de l'autonomie du chef-lieu, même élargi, pour les territoires périphériques, tributaires des efforts de l'institution régionale en matière de redistribution. C'est le rôle de défenseur de la périphérie, notamment par les politiques d'aménagement, qui est alors valorisé dans le récit territorial des régions concernées. Les diverses études menées localement pour aboutir à une délimitation supposée optimale du territoire de l'institution métropolitaine présentent des résultats très hétérogènes, tout comme les premières tentatives d'auto-organisation métropolitaine. Ces études sont aussi l'occasion d'un enthousiasme renouvelé dans la communauté scientifique pour des définitions moins politiques et plus fonctionnelles de la ville : les Systèmes Locaux de Travail (construits par l'ISTAT à partir des données du recensement sur les migrations pendulaires) sont à la fin des années 2000 choisis comme particulièrement pertinents pour définir les systèmes urbains réels. Ainsi certaines grandes villes voient leur aire métropolitaine dépasser parfois assez largement du cadre territorial provincial : Venise, Florence, ou Milan, qui déborderait non seulement sur plusieurs provinces mais sur plusieurs régions (Adobati et alii, 2012). Dans d'autres cas, les tractations qui s'engagent entre communes prévoient une organisation qui recoupe, parfois très exactement, les limites de la province (Bologne, Bari, Gènes, Naples). Ces propositions se font souvent sans l'accord ou le soutien de l'institution provinciale qui se verrait reléguée au rang de collectivité inutile puisque représentant un doublon moins légitime et doté de moins de fonctions que la Métropole. A la relation de concurrence souvent existante entre la future métropole et la région vient ici s'ajouter celle avec l'institution provinciale dont la pérennité est directement menacée, et ce alors même qu'elle est la maille la plus ancienne. Enfin, troisième voie mise en évidence dans la pratique des années 1990-2000, certaines villes perçoivent leur province comme surdimensionnée par rapport à leur aire urbaine et proposent des périmètres métropolitains inférieurs (Turin). Dans d'autres cas comme Bari ou Venise, le dynamisme

économique est réparti sur l'ensemble du territoire provincial et la part du PIB détenue par la commune chef-lieu est très faible (Cittalia, 2008), ce qui est dénoncé par les périphéries comme un manque de légitimité du chef-lieu pour gouverner cet espace. Les configurations spatiales des territoires métropolitains conditionnent donc également les possibilités de coopération, selon qu'elles présentent des formes polycentriques ou pas. Dans ce dernier cas, « les différences de taille constituent un obstacle supplémentaire, le poids démographique et/ou économique de la ville-centre étant considéré comme un facteur de déséquilibre par les autres communes, qui craignent un effet de domination de la métropole dans l'ensemble territorial métropolitain » (Girard, 2006). Parmi tous les cas cités, seuls trois ont mené à une ébauche d'organisation métropolitaine sur la période considérée : Bologne, dont l'exemple sera développé ci-après, et dans une moindre mesure Florence et Bari qui ont signé des protocoles d'association volontaire mettant en scène le terme de métropole mais en restant en retrait dans le transfert effectif de fonctions (Dente et Esposito, 2010).

2.1.2. L'expérience de l'Aire métropolitaine de Bologne

Dans ce contexte, les réalisations ont été presque inexistantes ou en tout cas incomplètes dans la décennie 1990 et ce dans la plupart des grandes villes italiennes, Bologne constituant ici une exception intéressante. Il faut d'abord signaler que Bologne, par l'intermédiaire de ses acteurs locaux, a joué un rôle majeur dans la genèse et même tout au long de cette réforme (Tanter-Toubon, 2006). Comme évoqué dans le chapitre 2, l'histoire politique singulière de la ville, fortement ancrée dans l'héritage d'un parti communiste réformiste, et la forte pénétration du milieu universitaire dans la politique locale et nationale font traditionnellement de Bologne une force de proposition et un précurseur dans les réformes institutionnelles et dans le champ de l'urbanisme. Ce poids de la ville dans le jeu politique national n'a pas été démenti tout au long du processus de métropolisation institutionnelle. Sur la scène nationale, de nombreux protagonistes de cette réforme sont intimement liés à la ville et à sa région. En effet, qu'il s'agisse des députés promoteurs de la réforme de 1990 (A. Barbera, R. Zangheri, F. Piro et P. F. Casini) ou de ceux qui l'ont réactivée dans les années 2010 (le sénateur et ancien maire de Bologne W. Vitali et le ministre G. Del Rio), les hommes politiques qui défendent la naissance des villes métropolitaines sont presque toujours émiliens. C'est un des éléments qui permet d'expliquer que l'on passe de quatre villes (Rome, Turin, Milan et Naples) du tout premier projet de réforme métropolitaine à dix villes actuelles, incluant Bologne dès la loi de 1990 (Tanter-Toubon, 2006) et jusqu'au moment de la promulgation de la loi Delrio en 2014.

Pourtant à Bologne, comme ailleurs en Italie et en Europe, le consensus sur les limites administratives ou « territoire pertinent » de cette maille a tardé à se faire. Les années 1990 ont ainsi été le théâtre d'affrontements entre deux visions opposées du rôle de la Ville Métropolitaine, transversales par rapport au positionnement politique mais incarnées par des acteurs de niveaux institutionnels différents. La première hypothèse présentait une

métropole au territoire restreint, recentré sur la partie urbanisée de l'agglomération bolognaise et portée par la Commune de Bologne et l'autre une métropole au territoire plus large, correspondant aux limites de la Province - soutenue par l'institution provinciale qui se refusait à ne plus gérer que les marges (Tanter-Toubon, id) - et qui est aussi en définitive le choix entériné par la récente loi. La Région devait selon la loi arbitrer ces débats et prononcer avant juin 1991 la décision finale sur le périmètre à adopter, ce qu'elle ne fit pas, à l'instar des autres régions italiennes. Les raisons avancées pour expliquer cet immobilisme sont similaires à celles avancées dans les autres villes italiennes : « la création d'une instance métropolitaine était susceptible de minorer le poids de la Région dans son rapport privilégié avec l'État » (Tanter-Toubon, id.). Mais dans ce cas précis, un élément du contexte politique local semble avoir eu un poids particulier : l'accession de Bologne au statut métropolitain allait à l'encontre du plan d'aménagement régional évoqué au chapitre 5 tout juste approuvé (Regione Emilia-Romagna, 1990) et qui faisait de la région Émilie-Romagne toute entière un système dont il fallait renforcer le polycentrisme. Pour ne pas avoir à trancher entre les tenants de la métropole restreinte (commune de Bologne et première couronne) ou de la métropole large (équivalente au territoire provincial), la Région avait promu en 1992 une consultation auprès des communes exclues par la solution de la zone restreinte « afin qu'elles manifestent leur souhait soit de participer à l'aire métropolitaine, soit de voir réviser les circonscriptions provinciales » (Tanter-Toubon, id.). Le résultat est sans appel : la très grande majorité des communes de la province souhaite être intégrée à la métropole, à l'exception de celles gravitant autour de la ville d'Imola, dans la partie Est du territoire provincial. Au cours des dernières décennies, Imola et les communes qui l'entourent ont en effet négocié avec la Province de Bologne une autonomie croissante, donnant parfois lieu à des innovations en termes de réformes administratives, jusqu'à réobtenir en 1995 le statut d'arrondissement, pourtant supprimé depuis l'époque fasciste (Galluccio, 2015) et qui s'est traduit par une plus grande liberté, notamment en termes de fiscalité locale. C'est là peut-être une des clés des réticences exprimées par Imola et son arrondissement : la crainte de se voir imposer les taxes et impôts locaux par le chef-lieu. Lorsqu'en 1994 Luciano Vandelli⁴¹⁴ rédige, à la demande du maire de l'époque Walter Vitali, l'Accord pour la ville métropolitaine de Bologne, seules dix communes sur les soixante-et-une que comptait alors la province refusent de signer : il s'agit une fois de plus des communes entourant Imola (Figure 96).

D'un côté, donc, la Région fixe par une loi régionale les frontières de la Province de Bologne comme limites de la ville métropolitaine naissante mais de l'autre elle reconnaît à l'arrondissement d'Imola une autonomie toujours plus forte. Alors même que Bologne est le fer de lance de cette réforme, la position des représentants d'Imola a longtemps constitué un

⁴¹⁴ Professeur de droit administratif à l'Université de Bologne, il a régulièrement endossé le rôle d'expert à toutes les échelles (nationale, régionale et locale). Après son élection à la mairie de Bologne en 1993, Walter Vitali avait fait de lui son « adjoint au maire à la Ville Métropolitaine » et ce alors même qu'elle soit encore totalement inexistante.

point d'achoppement dans l'avènement de la métropole bolognaise. L'ancien maire de la ville, Massimo Marchignoli, avait fait plusieurs déclarations provocatrices dans la presse locale évoquant la possibilité pour Imola et les communes de son arrondissement de sortir de la province de Bologne et de demander leur rattachement à celle de Ravenne afin d'éviter l'intégration forcée à la ville métropolitaine. La démarche visait cependant sans doute plus à renforcer la position d'Imola dans les négociations qui allaient s'engager à propos du rôle de la ville au sein de la métropole qu'à engager une véritable sortie. En dépit des tendances centrifuges des communes gravitant dans l'orbite directe d'Imola, la rédaction de l'Accord pour la ville métropolitaine de Bologne en 1994 représente un pas en avant sensible. Ce texte, qui a conduit l'année suivante à la création de la Conférence Métropolitaine des Maires (mise en place par V. Prodi, alors président de la province de Bologne, elle réunissait périodiquement l'ensemble des maires du territoire provincial dans les locaux de la Province) et est considéré comme une des seules réalisations effectives (Allulli, 2010) de la période consécutive à la loi 142 de 1990. Cette expérience représente cependant une application du mode de régulation plus fonctionnel que structurel, fondé sur la libre association des communes, ce qui constitue un paradoxe par rapport aux préconisations de la loi de 1990.

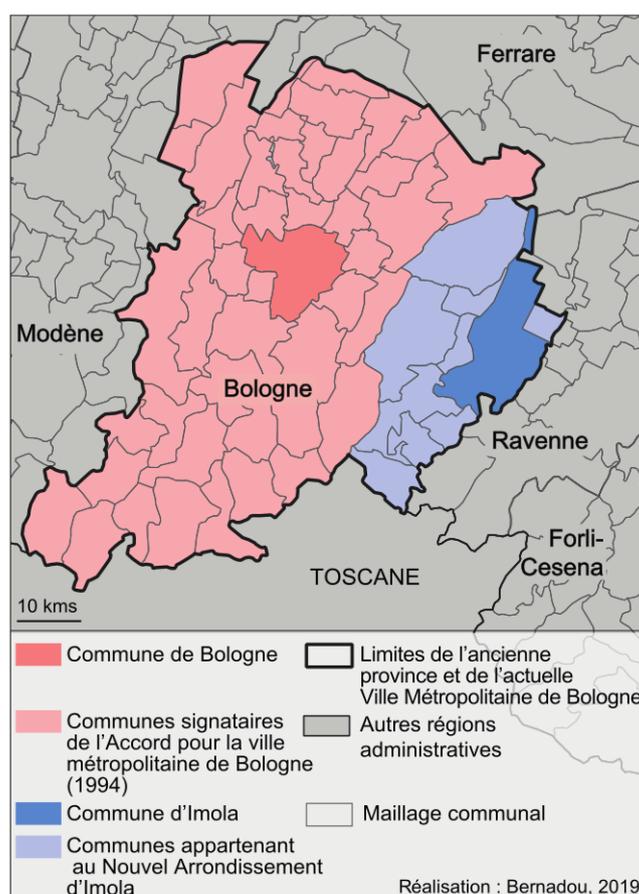


Figure 96. La ville métropolitaine de Bologne, une union forcée ?

Au-delà des quelques expérimentations mentionnées, l'injonction de l'État à constituer les aires métropolitaines reste donc lettre morte à cause de la défiance des représentants des niveaux institutionnels déjà bien implantés, en particulier ceux de l'échelon régional. Au sein de la diversité des réponses apportées à la question métropolitaine par les acteurs locaux se détache un modèle de gouvernance, et non de gouvernement, que l'on retrouve dans plusieurs cas (dont Bologne), celui de la planification stratégique à partir de documents construits sur le consensus entre les différents élus concernés.

2.1.3. Une entrée des métropoles dans la Constitution sans effet immédiat

En 2001, au détour d'une modification plus large de plusieurs articles concernant l'organisation politico-administrative de l'État – dont la redéfinition et l'accroissement des compétences dévolues aux régions décrite dans le chapitre 2 – la métropole fait son entrée dans la Constitution de la République italienne. La nouvelle mouture de l'article 114 précise ainsi : « La République est constituée des Communes, des Provinces, des Villes Métropolitaines, des Régions et de l'État ». Les Villes Métropolitaines sont donc dès lors - en droit constitutionnel - des collectivités territoriales à part entière, au même titre que les Communes ou les Régions. Malgré ce gain de légitimité, aucune métropole n'existe à ce moment-là de manière effective sur le plan institutionnel. Au sein de la diversité des réponses apportées à la question métropolitaine par les acteurs locaux se détache un modèle de gouvernance que l'on retrouve dans plusieurs cas (dont Bologne) : celui de la planification stratégique à partir de documents construits sur le consensus entre les différents élus concernés. Cette forme souple de construction territoriale est toutefois conditionnée à la bonne entente des différents acteurs et fortement tributaire de la situation des partis politiques locaux. Peu de projets bénéficient de suffisamment de continuité pour constituer des exemples de bonne pratique.

Devant cette diversité et cette inefficacité relative des processus de métropolisation « par le bas », et dans un contexte de crise économique aigüe, le gouvernement italien (comme en France) a donc décidé d'intervenir au début des années 2010, dans une logique totalement top-down, par l'intermédiaire de deux décrets législatifs qui viennent une fois encore actualiser la question des Villes Métropolitaines. Ils prévoient la suppression des provinces sur les territoires concernés par l'institution d'une ville métropolitaine. Après 25 années d'enlisement, la loi n° 56/2014 (ou loi « Delrio », du nom du ministre qui l'a portée) institue métropoles et impose une délimitation territoriale à la simplicité drastique : les nouvelles Villes Métropolitaines substitueront les provinces de quelques villes italiennes identifiées par l'État. Le texte de loi a une trajectoire particulièrement mouvementée (en février 2013, le décret législatif précédent est annulé par la Cour Constitutionnelle) mais la réforme finit par être adoptée le 03 avril 2014. L'alinéa 6 de la loi lève l'ambiguïté qui était jusqu'ici de mise sur l'extension territoriale des villes métropolitaines puisque son territoire « coïncide avec celui de la province homonyme » (Vandelli, 2014). En ce qui concerne le choix de cette

délimitation territoriale fortement contrainte, les avis sont pour le moins partagés et les acteurs rencontrés dans une région comme dans l'autre y voient la marque de l'influence des hommes politiques émiliens-romagnols :

« Disons la vérité : la loi sur les Aires et les Villes Métropolitaines est pensée par quelqu'un qui habite à Bologne. Parce qu'elle ne convient ni pour Milan, ni pour Turin, ni pour Florence, ni pour Rome et encore moins pour Naples. A Rome la situation est différente, Rome a des problèmes d'agriculture, de pastoralisme (c'est la plus grande commune agricole d'Europe) et d'infrastructure. Les limites de la province... c'est trop !⁴¹⁵ » (entretien avec F. Michetti, administrateur Region Latium, 28.05.2014)

Cette vision très tranchée est toutefois à nuancer puisque de nombreuses études ont montré que le Système Local de Travail (bassin d'emploi de l'ISTAT) correspond très bien à la maille provinciale romaine. Malgré cela, c'est la même idée qui est avancée à Bologne même :

« C'est très clair pour nous, nous sommes peut-être la seule ville d'Italie pour laquelle la métropole correspond au territoire provincial, parce qu'il y a cette histoire derrière : tous les instruments administratifs que nous avons utilisés ces dernières années étaient pensés à l'échelle de la province. Il y a une tradition administrative, une culture et une mentalité provinciale. Je te donne un exemple avec l'organe que j'ai moi-même présidé pendant 10 ans : la Conférence Sanitaire des Maires, qui regroupe tous les maires de la province et qui décide sur les principales politiques sociales et sanitaires à l'échelle provinciale. Donc pour nous, ça ne change pas grand-chose, on a déjà historiquement un fonctionnement métropolitain⁴¹⁶. (entretien avec Giuliano Barigazzi, chef du cabinet du maire de Bologne, le 30.10.2014)

Les fonctions identifiées dans le texte de loi que seront amenées à exercer les villes métropolitaines naissantes ont trait au « développement stratégique du territoire métropolitain, la promotion et la gestion intégrée des services, des infrastructures et des réseaux de communication intéressant la ville métropolitaine, le soin des relations institutionnelles afférentes à cet échelon, y compris les relations avec les autres villes et aires métropolitaines européennes⁴¹⁷». Si certaines de ces fonctions sont listées précisément,

⁴¹⁵ « Diciamo la verità : la legge sulle aree metropolitane e le città metropolitane è pensata da uno che abita a Bologna. Perché non è buona, ne per Milano, ne per Torino, ne per Firenze, ne per Roma et tantomeno per Napoli. Già a Roma è diverso, Roma c'è ha problemi di agricoltura e di pastorizia : è il più grande comune agricolo d'Europa. I confini della provincia... è troppo ! »

⁴¹⁶ « Per noi è molto chiaro, siamo magari l'unica città d'Italia ad avere un'area metropolitana che corrisponde al territorio della Provincia, perché c'è una storia dietro : tutti gli strumenti amministrativi che abbiamo usato questi ultimi anni erano pensati alla scala provinciale. C'è una tradizione amministrativa, una cultura e uno spirito provinciale. Faccio un esempio, uno di questi strumenti è quello che ho presidiato io per dieci anni che è la conferenza dei sindaci sanitaria, è una conferenza che raduna tutti i sindaci della provincia e che decide sulle principali politiche di carattere sociale e sanitaria. Quindi per noi non cambia niente di particolare, abbiamo già una storia metropolitana »

⁴¹⁷ Loi Delrio, article 2 : « cura dello sviluppo strategico del territorio metropolitano; promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione di interesse della città metropolitana; cura delle relazioni istituzionali afferenti al proprio livello, ivi comprese quelle con le città e le aree

d'autres sont encore assez floues puisque la ville métropolitaine devra également exercer des fonctions supplémentaires concédées par l'État et les Régions en respect du principe de subsidiarité garanti par l'article 118 de la Constitution (Vandelli, 2014). C'est sur ces délégations de fonctions par les niveaux supérieurs que risquent de se reporter les tensions, expressions classiques de la concurrence entre niveaux institutionnels, en particulier lors des différentes phases de rédaction du Statut de chacune des Villes Métropolitaines.

La ville métropolitaine dispose de trois organes de représentation politique : le maire métropolitain, le conseil métropolitain et la conférence métropolitaine. Les membres du Conseil Métropolitain sont choisis parmi les conseils municipaux des communes concernées et élus par eux (suffrage indirect). Les électeurs, qui sont maires ou conseiller municipal, voient leur vote pondéré sur la base d'un indice directement lié à la population de sa propre commune. Le nombre des conseillers varie d'une Ville Métropolitaine à l'autre en fonction de sa taille démographique⁴¹⁸. La conférence métropolitaine est composée de l'ensemble des maires des communes intégrées à la ville métropolitaine, son rôle est surtout consultatif et sa principale mission est l'approbation du Statut de la Ville Métropolitaine. Le maire métropolitain est d'office le maire de la commune-centre, mais il est prévu que le statut de la ville métropolitaine puisse introduire, sous conditions, une élection directe du maire métropolitain (c'est notamment le cas d'emblée dans les trois plus grande : Rome, Milan et Naples bien que ces élections peinent à être mises en place). Les charges politiques à l'échelle métropolitaine sont exercées à titre gratuit : en adéquation avec la ligne directrice de *spending review*, les conseillers métropolitains (tous élus locaux) ne perçoivent pas de revenus supplémentaires.

2.1.4. Faire la métropole comme ailleurs, la circulation des modèles de métropole en Europe

Les nombreux entretiens conduits avec les acteurs politiques sur le terrain ont mis en évidence une connaissance assez précise de certaines expériences hors du contexte italien. La circulation des modèles touche principalement deux éléments : les modalités de gouvernance de l'institution et les outils de planification.

En ce qui concerne la question de la gouvernance, le fort intérêt pour les expériences françaises est décelable jusque dans les questions de dénomination puisque l'ancien maire de Bologne, devenu sénateur, W. Vitali avait émis le souhait de faire appeler la nouvelle institution « communauté urbaine », en référence explicite au modèle français alors en vigueur, pour éviter que certains élus des communes périphériques ne se sentent dominés.

metropolitane europe » source : <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2014/4/7/14G00069/sg> (consulté le 14.05.2017)

⁴¹⁸ La loi prévoit 24 conseillers pour les Villes métropolitaines de plus de 3 millions d'habitants, 18 pour celles entre 3 millions et 800 000 habitants, 14 pour les métropoles de moins de 800 000 habitants.

L'omniprésence des références spontanée à la métropole de Lyon chez tous les représentants du Parti Démocratique est troublante :

« Disons que le modèle aujourd'hui est celui qui ressemble le plus aux communautés urbaines françaises. Donc, avec des élections indirectes du Conseil Métropolitain... et il est déjà décidé que le président de l'Aire Métropolitaine est alors le maire de la commune chef-lieu. Un peu comme ce qui est advenu, de manière volontaire, à Lyon entre 1968 et 1990. A l'époque là-bas c'était volontaire alors qu'ici c'est imposé par une loi de l'État. » (Gamberini, maire de Casalecchio di Reno 24.01.2014)

« En Europe, il y a beaucoup de modèles différents, il ne faut pas que la question de l'élection du maire métropolitain devienne un débat idéologique qui bloque tout. A Lyon c'est une collectivité de second degré et c'est une des villes métropolitaines qui fonctionne le mieux en Europe » (Barigazzi, chef de cabinet du maire de Bologne, 31.01.2014)

Le cas lyonnais⁴¹⁹ est considéré par la plupart des acteurs politiques rencontrés sur le terrain comme une expérience inspirante, voire un exemple à suivre sur le plan de la gouvernance (Galimberti et al., 2014). La promulgation de la loi Delrio met toutefois un terme à cette quête de modèles à l'extérieur puisqu'elle fixe les modalités d'exercice du pouvoir métropolitain de manière très rigide. L'autre secteur particulièrement sensible à la recherche de modèle ou d'inspiration est celui de la planification territoriale. Dans le document constituant le *Manifeste pour la rédaction d'un plan stratégique métropolitain*⁴²⁰, publié à Bologne en 2011, une liste des villes à imiter est dressée, on y retrouve une fois de plus l'exemple lyonnais : « Pour construire le futur, le Plan Stratégique est une des instruments les plus efficaces que nous puissions mettre en œuvre, comme le démontrent les expériences de certaines des villes plus importantes d'Europe et d'Italie (Barcelone, Lyon, Munich, Bilbao et en Italie Turin, La Spezia, Venise, Trente)⁴²¹» (Mairie de Bologne, *Manifeste pour la rédaction d'un plan stratégique métropolitain*, 2011, p4). Les références à ces expériences semblent être fortement partagées puisqu'à la même époque l'ancien Plan Stratégique de Rome Capitale « Progetto Millenium » (2011) porte lui aussi la mention, au titre des sources d'inspirations, les expériences de Barcelone, Lyon et Turin⁴²².

⁴¹⁹ L'accord trouvé entre la Communauté Urbaine du Grand Lyon et le département du Rhône a anticipé de près de deux ans le débat parlementaire sur les métropoles françaises et la loi a entériné un fonctionnement jugé efficace bien qu'il ne soit pas exempt de faiblesses. Pour une analyse détaillée du cas lyonnais, voir Galimberti et al., 2014

⁴²⁰ <http://psm.bologna.it/Engine/RAServeFile.php/f/documenti/Manifesto-PSM.pdf> (consulté le 24.08.18)

⁴²¹ « Per costruire il futuro, il Piano Strategico è uno degli strumenti più efficaci che possiamo mettere in campo, come dimostrano le esperienze di alcune tra le più importanti città europee ed italiane (Barcellona, Lione, Monaco di Baviera, Bilbao e in Italia Torino, La Spezia, Venezia, Trento). »

⁴²² Les entretiens moins nombreux conduits sur le terrain romain, notamment avec Massimo Piacenza, le responsable du service planification de la Ville Métropolitaine de Rome Capitale (et qui occupait déjà ce poste dans l'ancienne administration provinciale), font émerger des modèles d'inspiration plus récents et plus proches. Ce sont les Plans Stratégiques de Florence et de Gênes, publiés quelques semaines avant notre

La circulation de ces modèles dans la construction du territoire métropolitain, qu'ils soient internes ou externes, semble toutefois être d'abord une affaire d'experts et ne solutionne pas le problème posé par un autre élément de contexte majeur, celui de la crise de légitimité à laquelle font face toutes les élites politiques italiennes, quel que soit l'échelon considéré. Face à cette difficulté, l'institutionnalisation d'une nouvelle maille territoriale comme la métropole intègre à sa narration des éléments censés combler le fossé qui s'est creusé entre l'institution politico-administrative et les habitants : c'est le cas des notions de transparence et de démocratie participative.

2.1.5. La rédaction du Statut des Villes Métropolitaines entre tensions politiques et participation citoyenne dévoyée.

Le recours à la participation citoyenne est un des éléments clés du discours tenu par les acteurs politiques régionaux et locaux pour qualifier la spécificité émilienne-romagnole en termes de tradition politique. Depuis les années 1960 en effet, la Commune de Bologne et la Région Émilie-Romagne sont considérées comme des exemples de bonnes pratiques en termes de mise en place concrète de la démocratie participative (cf. chapitre 2) et les élites politiques ont choisi d'en faire un atout dans le processus de territorialisation de la maille métropolitaine. La tentative de mise en pratique de la démocratie participative dans le cadre de la rédaction du Statut de la Ville Métropolitaine laisse toutefois un goût d'inachevé. Les entretiens menés auprès des acteurs politiques montrent un certain décalage dans la conception de ce qu'est la participation politique, très souvent assimilée à la consultation, par exemple par l'emploi du référendum pour donner plus de légitimité à des réformes déjà entreprises. La description et l'analyse du processus participatif qui suit rend compte d'une pratique d'observation participante que j'ai menée à Bologne durant l'année 2014 au moment de la préparation du Statut de la métropole bolonaise.

Alors que le thème des métropoles politiques a refait surface chez les parlementaires et dans la presse italienne au début des années 2010, l'idée germe chez quelques personnalités locales de faire de Bologne la première métropole construite « par le bas ». C'est par exemple le cas de Raffaella Lamberti⁴²³ qui propose à l'association *Laboratorio Urbano*⁴²⁴ la mise en place d'un projet de grande ampleur visant à associer la participation politique (Duran et Truong, 2013) et la construction métropolitaine. L'entretien conduit

rencontre qui sont les plus cités alors qu'il s'agit de villes sensiblement plus petites. Les modèles choisis pour Rome sont donc avant tout internes aux métropoles italiennes.

⁴²³ Figure du milieu associatif bolonais, militante féministe (directrice de la Maison des Femmes), enseignant l'histoire et les études de genre à l'Université de Bologne et à l'origine de plusieurs événements de démocratie participative à l'échelle locale.

⁴²⁴ Centre de documentation, de recherche et de propositions sur les villes, Laboratorio Urbano est un think tank sur les questions urbaines fondé par Paola Bonora (professeure de géographie à l'Université de Bologne), Raffaella Lamberti, Cesare Minghini (président de l'Institut de Recherche Economique et Sociale du syndicat CGIL) et Walter Vitali, ancien parlementaire et maire de Bologne.

avec elle⁴²⁵ révèle qu'une fois l'autodétermination des limites géographiques de la métropole évacuées par la loi Delrio, les réflexions ont été réorientées sur le rôle, les fonctions et l'organisation politique de la métropole. À peine quelques mois plus tard, une vingtaine d'associations⁴²⁶ et six collectivités locales⁴²⁷ s'étaient fédérées autour de l'association *Laboratorio Urbano* pour défendre l'idée que la rédaction du Statut de la future Ville Métropolitaine, parce qu'il définirait des éléments fondamentaux pour la vie des citoyens, ne pouvait être délégué aux seuls administrateurs mais devait impliquer la communauté locale dans son ensemble.

Ce projet intitulé « Statut pour le vivre-ensemble et la démocratie délibérative dans la ville métropolitaine de Bologne » constitue une tentative de rapprochement entre les citoyens et l'administration. Conformément à la Loi Régionale sur la participation (L.R. 3/2010), le processus se déroule sous le patronage de l'institution régionale qui le finance à hauteur de 20 000 € et met à disposition de l'association un « technicien » chargé de garantir la bonne tenue des débats et d'apporter une aide logistique et des conseils juridiques. Dès l'origine, les objectifs présentés dans les différents matériaux d'information sont les suivants : « améliorer l'efficacité des institutions de gouvernement local sur les thèmes qui regardent la vie quotidienne des citoyens » et « remettre la citoyenneté active au cœur de la pratique politique locale ». Formellement, le but à atteindre était de remettre à la commune de Bologne et aux autres acteurs impliqués dans la rédaction du statut un document comportant les propositions que les participants à ce projet souhaitaient voir abordées dans le Statut de la Ville Métropolitaine naissante. En tout, plus de 1200 personnes ont pris part activement à la première phase visant à mettre en évidence les thèmes et problèmes qui avaient émergé jusqu'alors et sélectionner les questions qui seront soumises à la délibération durant la seconde phase : le *Town Meeting* où 224 citoyens se sont réunis pour voter les propositions qui devaient figurer dans le document conclusif.

Malgré le succès de cette initiative, largement relayée dans la presse locale, et les déclarations d'intention des différents dirigeants politiques, le document issu de la participation a été largement mis à l'écart du processus décisionnel réel et ce pour plusieurs raisons. D'une part la Loi Delrio, entrée en vigueur le 07 avril 2014, fixe un

⁴²⁵ Entretien du 29.10.2014

⁴²⁶ Agire Politicamente, Agorà dei mondi, Antartide, CandidaMente, Centro studi Nazione Italia, Codacons Emilia-Romagna, Comitati Dossetti, Consiglio Provinciale degli Stranieri, COSPE, Esse Non Esse, FNP-CISL Bo, Forum del Terzo Settore, Istituto de Gasperi, ISREBO, Legambiente, Orlando, Salviamo la Costituzione, Scuolà di Città, SPI-CGIL Bo, Via Emilia a Colori

⁴²⁷ Commune de Bologne, Association Valle dell'Idice, Communauté Montagnarde dell'Appennino Bolognese, Union Terre di Pianura, Union Valle del Samoggia, Union Reno-Galliera auxquelles on peut ajouter la province de Bologne en tant qu'observateur.

calendrier strict et pousse les collectivités à réagir très rapidement : elle prévoit ainsi une approbation du statut de la nouvelle ville métropolitaine avant le 31 décembre 2014 pour une entrée en fonction de l'institution dès le 1er janvier 2015. Malgré un certain engouement pour l'application de cette réforme dans le cas de la ville de Bologne, le conseil métropolitain, n'a été élu que le 28 septembre pour une première séance du conseil le 16 octobre. Or, la loi Delrio attribue à cet organe le devoir de procéder à la rédaction du statut juridique de chacune des villes métropolitaine. Devant des délais aussi courts et en tenant compte du fait que les conseillers métropolitains exercent leur fonction à titre gracieux on peut se demander si toutes les conditions sont vraiment réunies pour une rédaction raisonnée du statut de l'institution métropolitaine. Cette crainte a d'ailleurs été très clairement exprimée par les six conseillers métropolitains présents le 30 octobre 2014 à la réunion de présentation du document issu du processus participatif. Dès ce moment, il apparaît évident que la pratique politique, réalisée dans l'urgence, est entièrement déconnectée des enjeux soulignés lors du processus de participation politique, dont les représentants ne figurent même pas sur la liste des « détenteurs d'intérêts » représentants de la société civile (associations économiques, syndicats) consultés par le Conseil Métropolitain avant la soumission du statut.

De plus, il faut prendre en compte le fait que l'appareil législatif sur lequel le processus de participation fondait sa légitimité a subi plusieurs modifications durant cette période et les conditions qui aux yeux de la loi régionale garantissaient l'examen des propositions participées sont rendues caduques dans la version finale de la loi Delrio. Sur le plan purement légal, donc, le maire de Bologne n'est plus tenu de justifier le refus de prendre en compte les propositions issues du processus participatif. La Région Émilie-Romagne, parce qu'elle a financé ce projet et parce qu'elle s'est érigée par ses actes législatifs en défenseur de la participation politique, aurait peut-être pu garantir la prise en compte des intérêts des participants mais c'était sans compter sur les vicissitudes de la vie politique régionale, en l'occurrence la situation, exceptionnelle pour elle de vacance du pouvoir exécutif régional⁴²⁸. Les élections régionales anticipées étant prévues le 23 novembre, la Région se retrouve donc sans exécutif au moment crucial de la négociation des transferts de fonctions avec la nouvelle institution métropolitaine, négociation justement prévue dans le courant du mois de juillet. Dans ces conditions, l'association *Laboratorio Urbano* peut difficilement compter sur elle pour défendre ses intérêts et l'institution de la Ville Métropolitaine de Bologne a le champ libre pour procéder à la rédaction sans tenir compte

⁴²⁸ L'ancien président, V. Errani ayant démissionné le 08 juillet 2014 suite à sa mise en examen dans une affaire de fraude impliquant l'institution régionale et son propre frère, alors président de la coopérative agricole *Terremerse*.

de ce qui a été fait dans le cadre du projet « Statut pour le vivre-ensemble et la démocratie délibérative dans la ville métropolitaine de Bologne ».

En tête des attentes exprimées par la société civile se trouve le degré de représentativité de l'institution « Ville Métropolitaine » et donc le mode de désignation du maire métropolitain. Comme souvent l'idée qui prévaut est que seul le suffrage universel permet de rapprocher le citoyen de l'institution, de s'éloigner de la logique de centre-périphérie et de créer une maille au pouvoir assez fort pour assumer la gestion des fonctions métropolitaines. La loi actuelle confère à la ville métropolitaine le statut de « collectivité de second degré », c'est-à-dire présidée par le maire de la Commune centre et dont le conseil métropolitain est élu au suffrage indirect, par les maires et conseillers municipaux des communes du territoire de la métropole. Le texte législatif laisse cependant ouverte la possibilité, à travers la rédaction du statut, de modifier les règles électorales et de pouvoir désigner le maire métropolitain au suffrage universel sous réserve d'un démembrement de la commune centre. L'élection au suffrage direct du maire métropolitain a donc été la mesure phare largement débattue dans les quotidiens locaux, plébiscitée par les participants au processus participatif et d'ailleurs largement soutenue par une partie des élus des communes périphériques rencontrés sur le terrain. Le maire de Bologne n'hésite pas à qualifier de « folie » ce projet visant à lui retirer le rôle de maire métropolitain et à voir démanteler sa commune au profit de six à neuf nouvelles communes correspondant probablement aux actuels quartiers. Lors d'un entretien⁴²⁹, son chef de cabinet dénonce une tentative de putsch des « petites communes périphériques » cette formulation invite à réévaluer la nature du jeu d'acteur derrière dans la dernière phase du processus de métropolisation institutionnelle. Jusque là, l'exceptionnelle homogénéité politique des dirigeants locaux, dont près de 80 % appartiennent à la coalition de centre-gauche que constitue le *Partito Democratico*, avait laissé peu de place dans le débat public à la confrontation et présenté un mode de relations entre élus plus axé sur la complémentarité et la recherche de consensus que sur la concurrence.

2.2. Résistances et soutiens au processus de métropolisation institutionnelle

2.2.1. La victoire des villes sur les autres échelons territoriaux ?

Du point de vue des relations interinstitutionnelles et du regard porté par les acteurs des différentes mailles sur le processus, il ressort des entretiens avec les acteurs sur le terrain un sentiment d'accaparement de la dernière phase du processus de construction métropolitaine par les maires, et plus particulièrement les maires des grandes villes. Vittorio Prodi, ancien

⁴²⁹ Entretien du 30.10.2014

président de la province de Bologne et instigateur de l'expérience de la Conférence Métropolitaine des Maires, ne mâche pas ses mots :

« Avec la modification de la constitution en 2001, on ne comprenait plus bien ce que devait être la Ville Métropolitaine, et sur cette question les plus actifs, sûrement aussi parce qu'ils étaient les plus écoutés, ont été les maires des grands chef-lieux de région : Rome, Milan, mais également Bologne. Dès lors les maires ont pris l'initiative de l'action et en ont fait une chasse gardée »⁴³⁰. (entretien du 26.01.2014)

Toujours selon lui, un élément essentiel s'est joué dans le changement de dénomination : le passage de la formule « aire métropolitaine » dans la loi de 1990 à celle de « ville métropolitaine » dans la loi de 2001. Il l'exprime ainsi :

« la métropole a eu un rôle important comme proposition, mais le problème principal a été l'attribution de son nom : l'erreur de l'appeler « Ville ». Ceci a suscité chez les maires une volonté d'appropriation, ils ont pensé que la responsabilité du territoire devait incomber à la commune chef-lieu⁴³¹ ». (idem)

Comme souligné plus haut, la version définitive de la loi d'institution des métropoles prévoit qu'elles se substituent aux provinces préexistantes, ce qui conduit à leur disparition, ce qui selon Vittorio Prodi confirme son raisonnement :

« Ce sont aussi des hommes politiques qui sont ou ont été maires de grande ville que l'on retrouve à l'initiative de l'abolition des provinces. Derrière cette réforme on trouve d'un côté l'ex-maire de Bologne Walter Vitali, de l'autre le ministre des rapports avec les régions Graziano Delrio, maire de Reggio-Emilia, qui a toujours eu un rapport conflictuel avec la présidente de sa province⁴³². »

Le fait que la dernière pierre à l'édifice ait été posée sous le gouvernement de Matteo Renzi, lui-même ancien maire de Florence et longtemps désigné pour prendre la tête de l'Association Nationale des Communes Italiennes, tend également à renforcer cette impression d'activisme des maires. Les Provinces, dont les dirigeants politiques n'étaient déjà plus élus depuis 2014 et qui ont été l'objet de toute l'attention de l'État dans ce contexte de réduction des coûts de l'administration publique, sont donc les grandes perdantes de la réforme.

⁴³⁰ « Con la modifica del Titolo V non si capiva cosa dovrebbe essere la CM, su questa questione i più attivi anche perche i più ascoltati sono stati i sindaci delle città dei grandi capoluoghi delle regioni : Roma, Milano, anche Bologna. Qui i sindaci hanno preso l'iniziativa dell'azione "mettendoci il capello sopra" » (entretien du 26.01.2014)

⁴³¹ « La metropoli ha avuto un ruolo importante come proposta ma il problema principale è stato quello della denominazione : l'errore di chiamarla "Città". Questo ha suscitato nei sindaci una volontà di appropriazione, pensando che la responsabilità del territorio dovesse essere del comune capoluogo. » (idem)

⁴³² « Anche nell'abolizione delle province, l'iniziativa è sempre stata di politici che sono o sono stati sindaci delle grande città. Quelli stanno facendo questa riforma sono da un lato d'ex sindaco di Bologna Walter Vitali, l'altro è il ministro dei rapporti con le regioni Graziano Delrio, sindaco di Reggio che ha sempre litigato con la presidente della Provincia. » (idem)

2.2.2. Des Régions dépossédées ?

Comme je l'ai rappelé plus haut, la Région était à l'origine l'organe en charge de la délimitation et de l'attribution des fonctions des métropoles (loi 142/90). Pour lutter contre les blocages dus aux manifestations de centralisme régional, la loi 265 de 1999 a tenté de reporter sur les communes et les provinces le devoir d'instituer les villes métropolitaines. Dans les deux cas on ne peut que constater l'absence de communauté d'intérêt structurée capable d'imposer cette politique. Le fait que le gouvernement central ait finalement décidé de reprendre la main et d'imposer une structure similaire à toutes les villes métropolitaines (un territoire correspondant aux anciennes limites provinciales et des modalités de gouvernement fixées dans la loi) a laissé un goût amer aux responsables politiques régionaux.

« Si nous [la Région] avions pu garder la main sur le choix des limites territoriales, tout cela aurait sans doute été plus simple... Peut-être aurions-nous privilégié une métropole qui englobe Bologne et Modène... En tout cas, Bologne devra être un lieu qui fait plus système, nous en tant que Région nous y sommes prêts, cela dépend aussi un peu de la ville. Et donc la Ville Métropolitaine peut être une occasion, l'important c'est qu'ils ne s'enferment pas à l'intérieur de la Ville Métropolitaine en pensant qu'ils sont au centre du monde, en réalité il faut que ce soit un centre tourné vers l'extérieur. » (entretien avec S. Saliera, Vice-Présidente de la Région Émilie-Romagne, le 23.01.2015)

Du point de vue des acteurs en charge de la planification territoriale à l'échelle régionale, l'arrivée de l'institution métropolitaine est également vécue avec beaucoup de réserve. En Émilie-Romagne, elle a lieu à un moment de faiblesse de l'institution régionale, ce qui suscite l'expression de craintes quant au nombre de fonctions que serait susceptible de s'arroger la métropole en l'absence de négociations ainsi qu'à l'affectation unilatérale des ressources conférées par l'État.

“En ce qui concerne la Ville Métropolitaine la Région n'était pas préparée et nous sommes en train de subir, y compris au-travers de toute la programmation au niveau de l'État, une nouvelle ligne politique du gouvernement. La réforme des Villes Métropolitaines représente un renforcement des rapports entre l'État et la commune chef-lieu. **Le problème est de savoir ce que deviendra la Région après la naissance des Villes Métropolitaines.** Deviendra-t-elle la chose qui gère le système global en-dehors de Bologne ? Si tu as en tête ce qu'est la programmation territoriale, tu ne peux pas penser à gouverner une région comme la nôtre sans Bologne. Qu'est-ce que tu fais, un territoire à l'image d'un donut avec un trou au milieu ? Qu'est-ce que l'Émilie-Romagne sans Bologne ? Nous ne sommes pas une réalité du type “Paris et son hinterland” où en-dehors de Paris on trouve la campagne. Ici, où s'arrête Bologne ? Qu'est-ce que Bologne sans le district industriel de la mécanique qui va jusqu'à Modène ? Qu'est-ce que Bologne sans le système touristique qui va jusqu'à Ferrare et Ravenne ? Qu'est-ce que Bologne sans le système des foires et expositions qui va jusqu'à Rimini ? Qu'est-ce que Bologne sans le secteur agro-alimentaire de Parme ou Reggio ? Bologne est un hub dans un système régional au sein duquel l'économie, les territoires et le développement urbain ne sont pas découplables et qu'on n'est pas en présence de deux choses complémentaires mais totalement différentes.

Cette réforme signifie qu'il y a un flux d'argent qui arrive directement de Rome [siège du Gouvernement] à Bologne et qu'il n'est pas discuté avec la Région. Je dirais même plus : cet argent arrive à Merola [le maire de Bologne], mais est-ce que lui il se sent citoyen de Bologne ou de la métropole ?" ⁴³³ (Entretien avec Graziella Guaragno, dirigeante du service Planification territoriale de la région Émilie-Romagne, le 29.01.2015)

Les relations entre les deux institutions ont par la suite été formalisées le 30 juillet 2015 dans un document officiel "Accord-cadre entre la Région et la Ville Métropolitaine de Bologne" qui est immédiatement inscrit dans le cadre législatif régional. Dans ce document, il est spécifié que la planification stratégique d'échelle métropolitaine doit avoir pour vocation de développer pleinement le rôle de la Ville Métropolitaine comme « *hub* de la communauté régionale toute entière⁴³⁴ ». Est également rappelée plusieurs fois l'obligation de cohérence des documents de planification stratégique métropolitaine avec les documents cadres régionaux comme le PTR ou la Loi Régionale 13/2015). Dans l'ordre du discours, le récit produit par l'institution métropolitaine se montre très rassurant par rapport aux craintes exprimées par les acteurs régionaux. Les documents de planification d'échelle métropolitaine portent un très grand nombre de mentions "en accord avec la région", comme si cette mention était un préalable nécessaire à toute activité de planification. Malgré la relative autonomie décrétée dans la loi et malgré l'absence d'interlocuteur régional au moment de la naissance de la Métropole, le degré d'institutionnalisation de la maille régionale en Émilie-Romagne était suffisamment avancé pour ne pas être trop ébranlé par cet élément perturbateur qu'est l'avènement de la Ville Métropolitaine de Bologne. Finalement, c'est peut-être à l'échelle locale que les répercussions de ce moment de recomposition territoriale ont été les plus fortes.

⁴³³ "Per la Città Metropolitana la regione non era pronta e stiamo subendo a partire anche da tutta la programmazione a livello dello Stato una nuova linea del governo nazionale. La riforma delle Città Metropolitane rappresenta un rafforzamento dei rapporti tra lo Stato e il Comune capoluogo. Il problema è di sapere cosa sarà la Regione dopo l'avvio della Città Metropolitana. Sarà quelle che gestisce il sistema complessivo intorno a Bologna ? Se tu hai in mente cos'è la programmazione territoriale, non puoi pensare di governare una regione come la nostra senza Bologna. Che cosa fai, una ciambella col buco ? Che cos'è l'Emilia-Romagna senza Bologna? Non siamo una realtà del tipo "Parigi e suo hinterland" nella quella finisce Parigi c'è la campagna. Quà, dove finisce Bologna ? Che cos'è Bologna senza il distretto meccanico che arriva fino a Modena ? Che cos'è Bologna senza il sistema turistico che arriva fino a Ferrara e Ravenna? Che cos'è Bologna senza il sistema fieristico che arriva fino a Rimini? Che cos'è Bologna senza l'agroalimentare di Parma o di Reggio? Bologna è un HUB di un sistema regionale in cui l'economia, i territori, il sistema insediativi non sono spezzetabili ; non è che sono due cose complementari ma completamente diversi. Questa riforma vuol dire che c'è un flusso di denari che arriva a Bologna direttamente da Roma che non viene discusso con la Regione. Di più questi soldi arrivano a Merola, ma lui si sente cittadino di Bologna o cittadino metropolitano"

⁴³⁴ « Attraverso la pianificazione strategica metropolitana, d'intesa con la Regione, sono altresì sviluppate le strategie territoriali necessarie affinché la Città metropolitana stessa possa sviluppare pienamente il suo ruolo di hub dell'intera comunità regionale" (article 2)

2.2.3. Les frictions entre l'échelon local et l'échelon métropolitain dans les discours et dans le vote

En Émilie-Romagne comme dans le Latium, l'institution de l'échelon politico-territorial des Villes Métropolitaines a suscité un certain nombre de résistances locales. Selon un des bras droit du Président de la Région Latium⁴³⁵, les deux facteurs qui ont empêchés la réalisation de la réforme métropolitaine depuis les années 1990 à Rome n'ont pas disparus comme par magie avec la loi Delrio d'institution des métropoles : d'un côté la perception d'un dualisme spatial et économique entre la ville centre de Rome et le reste du territoire métropolitain, de l'autre, l'absence de leadership ou de domination de la part d'une coalition politique qui puisse soutenir un changement d'échelle des structures et des processus de gouvernement à Rome. Le politologue Ernesto d'Albergo décrit ainsi les blocages passés qu'il attribue à la frilosité des communes périphériques :

« Les 120 communes plus petites ont opposé à cette perspective [la construction d'une métropole] des arguments identitaires, des arguments d'autonomie locale, des craintes relatives à des externalités négatives durables (par exemple la répartition des déchets, les politiques de logement en lien avec les migrations pendulaires, les *campi nomadi* [camps de Roms institutionnalisés]) provenant d'une ville-centre qui déborde mais qui dans le même temps est incapable de produire un réel leadership et des perspectives de développement à l'échelle métropolitaine⁴³⁶ » (D'Albergo, 2015, p. 8)

Dans le cas de Bologne comme dans le cas de Rome, la crainte de se voir soumettre sans condition à l'autorité municipale de la ville-centre a conduit à des coups d'éclats politiques dont la presse locale s'est régulièrement fait le relai. Les enquêtes j'ai pu mener localement à Imola (ville de 70 000 habitants à 35km de Bologne, gouvernée comme le chef-lieu et la Région par le PD) et à Civitavecchia (ville portuaire de 52 000 habitants à 75km de Rome, gouvernée par le Mouvement 5 Etoiles) ont mis en évidence la variété des motifs de cette résistance à la construction métropolitaine. Ces deux terrains locaux ont en commun d'être des communes de périphérie de l'aire métropolitaine (en contact avec une province limitrophe), d'être relativement importante par rapport au reste des communes du territoire métropolitain et d'avoir un développement économique moins directement lié à l'activité du centre (tissu industriel autonome pour Imola ou infrastructures portuaires et énergétiques majeures pour Civitavecchia).

⁴³⁵ Entretien du 23.03.2015 avec Franco Michetti,

⁴³⁶ "In particolare, i 120 comuni minori hanno opposto a questa prospettiva motivi identitari, di autonomia locale e timori di perduranti esternalità negative (ad es. smaltimento dei rifiuti, politiche abitative e pendolarismo, campi nomadi) di una città centrale strabordante, ma nello stesso tempo incapace di produrre reale leadership e prospettive di sviluppo su scala metropolitana."

Dans le premier cas, celui d'Imola, les arguments invoqués sont surtout lié à une identité culturelle locale forte et fièrement revendiquée (Figure 97). Ainsi, lorsque je l'interroge sur la possibilité pour les habitants d'Imola de se reconnaître dans l'entité métropolitaine naissante et de déclarer un jour qu'il « se sent de Bologne », le maire d'Imola répond :

« Aujourd'hui ils te diront que non, ils te diront que nous sommes en Romagne, que nous sommes Imola et que nous n'avons rien à voir avec l'Émilie ou Bologne. C'est Castel San Pietro qui sépare l'Émilie de la Romagne, et Imola est à l'Est de Castel San Pietro. C'est la qualité du projet de la Ville Métropolitaine qui sera en charge de porter le consensus entre les citoyens. Les régions sont nées en 1970, les villes et les territoires sont bien plus anciens. Les gens sont très attachés à leurs racines culturelles, ici c'est une terre de Romagne. Cependant dans le cadre de la Ville Métropolitaine on parle de la croissance économique du territoire, pas du dialecte, de l'identité, de la culture, de "l'imolesité". » [entretien avec D. Manca, le 29.01.2014]

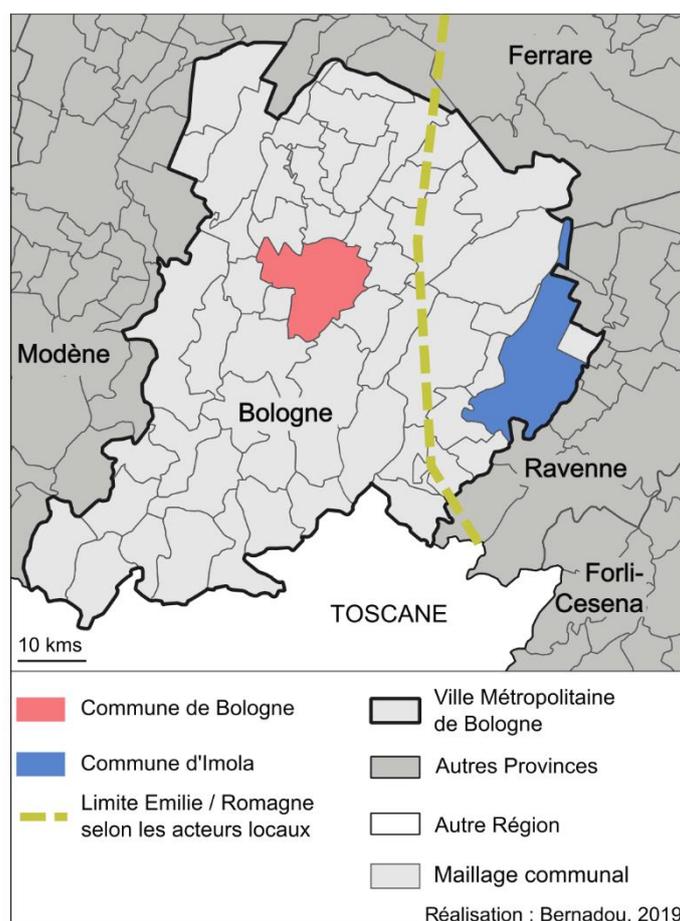


Figure 97. La limite culturelle entre Émilie et Romagne, un frein à la construction métropolitaine ?

Entre Bologne et Imola passerait donc une frontière culturelle encore vive, et structurelle pour la Région : celle qui sépare la Romagne de l'Émilie (cf. Chapitre 2). Mais si le cas de l'intégration d'Imola à la Ville Métropolitaine pose problème, ce n'est pas qu'une question de particularisme culturel. Les liens qui unissent Bologne et Imola sont assez complexes :

historiquement, Imola ne faisait pas partie du *contado* de Bologne, ni de la province napoléonienne du Reno. Imola n'est intégrée au territoire de la province de Bologne que lors de la création de celle-ci en 1859⁴³⁷. A l'origine le territoire provincial est toutefois découpé en trois arrondissements (*circondari*) : Bologne, Imola et Vergato. Ce statut particulier sera retiré à l'arrondissement d'Imola par le régime fasciste, réintégrant de fait Imola dans l'arrondissement de Bologne. La thématique de l'identité territoriale est donc ici un instrument dont vont user les acteurs politiques pour légitimer leur autonomie acquise. « Le seul problème c'était Imola, qui a toujours eu une certaine autonomie, jusqu'à la reconnaissance administrative de son statut d'arrondissement. Imola, par rapport à reste de la province s'est toujours vécue comme à part, avec ses propres caractéristiques » reconnaît le chef de cabinet du maire de Bologne⁴³⁸. C'est également l'argumentaire que reprend Vittorio Prodi, ancien président de la Province de Bologne, lorsque je l'interroge sur les éventuelles difficultés rencontrées pour fixer les limites de la Ville Métropolitaine, pour lui cependant la question relève autant du dualisme culturel que de considérations plus basement électoralistes :

« Ici nous avons dans la province de Bologne la présence de la zone d'Imola qui a toujours revendiqué une certaine autonomie. Ils représentent plus la Romagne que l'Émilie. La question de l'Émilie ou de la Romagne a toujours été là. Quand on s'approche des élections, c'est très facile de revenir sur ces considérations, donc Imola a toujours utilisé cet argument⁴³⁹ (entretien avec V. Prodi du 26.01.2014)

Dans le second cas, à Civitavecchia, la question de l'identité culturelle est également mise en avant dans le discours du maire :

« Historiquement les rapports avec Rome sont un peu particuliers, parce que la ville n'est pas assez proche pour servir de cité-dortoir comme d'autres, mais pas assez éloignées pour se construire une identité précise, émancipée de celle de la capitale. C'est aussi parce que Rome est une sorte de trou noir (...) dans une ville-portuaire aussi proche de Rome, des véritables Civitavecchiesi depuis trois ou quatre générations il y en a peu (...). Donc la recherche du sentiment d'appartenance est une chose fatigante, mais je me rends compte que la ville recherche tout de même. Civitavecchia, justement à cause de cette recherche d'identité, de sentiment de communauté, a toujours cherché à se détacher de ce trou noir⁴⁴⁰. » (entretien avec A. Cozzolini, le 01.03.2016)

⁴³⁷ Par le décret n°79 du 27 décembre 1859 prononcé par L. C. Farini en vue de l'annexion de l'Émilie au Royaume d'Italie.

⁴³⁸ Entretien du 30.10.2014 avec Giuliano Barigazzi

⁴³⁹ "Qui abbiamo in provincia di Bologna la presenza della zona imolese che ha sempre rivendicato un'autonomia. Loro rappresentano più Romagna che non Emilia. Il tema Emilia o Romagna c'è sempre stato. Quando si va alle elezioni è molto facile cadere in queste considerazioni, quindi Imola ha sempre utilizzato questo. »

⁴⁴⁰ « Storicamente i rapporti con Roma sono un po' particolari, perchè la città non è abbastanza vicina da fungere da città dormitorio come altre, pero non è abbastanza lontana da costruirsi una sua identità precisa, emancipata rispetto alla capitale. Anche perchè Roma è una sorta di buco nero (...) una città portuale così

Le 04 octobre 2014, le Président de la province de Viterbo fait quant à lui une déclaration dans laquelle il se propose d'héberger au sein de l'administration provinciale la table des négociations pour la sortie de la Commune de Civitavecchia de la Ville Métropolitaine de Rome et son intégration à la province de Viterbe⁴⁴¹. Mais il s'agissait là surtout d'un coup d'éclat politique et médiatique visant à attirer l'attention des élites romaines sur la volonté des communes périphériques de peser dans le débat et de pouvoir développer des stratégies de développement économique qui ne soient pas uniquement au service du chef-lieu. Le rapprochement de Civitavecchia avec la Province de Viterbe n'a d'ailleurs pas conduit à un véritable bouleversement administratif avec modification des limites du maillage provincial mais plutôt à la mise en place d'une coopération dans le secteur touristique et culturel autour de la construction d'une nouvelle entité : « l'Etrurie méridionale ».

La géographie électorale constitue un second révélateur de ces frictions centre-périphérie lors des premières années d'existence de la Ville Métropolitaine, tant à Rome qu'à Bologne. Cette volonté de voir s'instaurer un équilibre des pouvoirs entre la commune chef-lieu et les communes périphériques qui seront intégrées à la ville métropolitaine est en effet lisible à travers les résultats des deux élections des conseillers métropolitains, qui se sont déroulées en 2014 (Figure 98) et en 2016 (Figure 99). Une cartographie de l'évolution de la répartition géographique des conseillers siégeant au sein du Conseil Métropolitain des deux villes permet de mettre en évidence une même dynamique : entre les deux élections le nombre de conseiller issu de la ville-centre a diminué et l'homogénéité politique de ce groupe s'est fortement renforcée.

Dans le cas de Bologne, le Parti Démocratique (PD), ultra-majoritaire dans le paysage politique local, peut se féliciter d'avoir obtenu en 2014 douze des dix-huit sièges en jeu. La construction de sa liste électorale démontre alors la volonté de voir représentées chacune des parties du territoire métropolitain. La commune de Bologne, conformément à son poids démographique par rapport au reste de la métropole, ne compte ainsi que pour un tiers des conseillers métropolitains toutes sensibilités politiques confondues. A la fin de l'année 2014, l'enjeu principal n'est donc plus de délimiter les contours de la ville métropolitaine dont la naissance est désormais actée mais plutôt de déterminer l'équilibre des pouvoirs, tant au sein de la nouvelle institution que dans les rapports avec les autres niveaux de collectivité territoriale (région et communes), ce qui se cristallise dans l'acte fondateur de la rédaction du statut juridique de l'institution. Deux ans plus tard, le PD, qui subit pourtant un effondrement considérable lors des élections nationales, a conquis un siège de plus au sein du Conseil

vicina a Roma, di veri Civitavecchiesi da tre o quattro generazioni ne ha pochi. (...) Quindi la ricerca del senso di appartenenza è una cosa faticosa, ma mi rendo conto che pero' la città ricerca questo senso di appartenenza. Civitavecchia proprio a causa di questa ricerca di identità, di senso di comunità, ha sempre cercato di staccarsi di questo buco nero. »

⁴⁴¹https://www.provincia.viterbo.gov.it/home/news/6095-nuova_provincia_con_viterbo_e_civitavecchia_palazzo_gentili_pronta_a_ospitare_il_tavolo.html

Métropolitain en 2016, mais a fortement recentré ses élus dans la ville-centre de Bologne. Les élus de l'opposition sont surtout des représentants des communes de proche banlieue (Casalecchio di Reno) ou des communes rurales de montagne, ce qui traduit des oppositions en termes de priorités et des craintes de se voir imposer par la ville-centre des décisions non partagées.

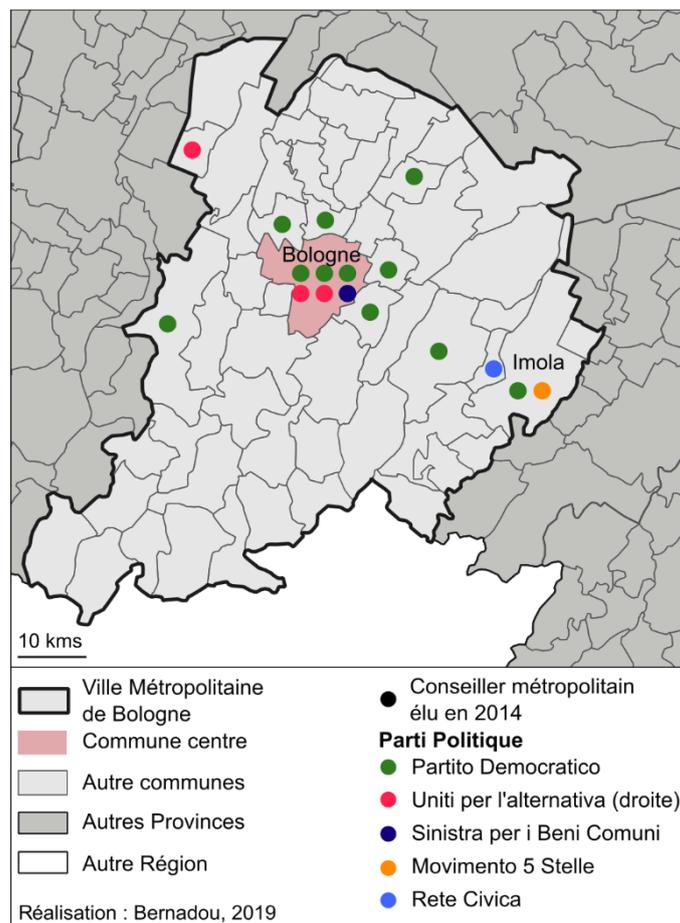


Figure 98. Répartition géographique et politique des premiers conseillers métropolitains de Bologne (2014)

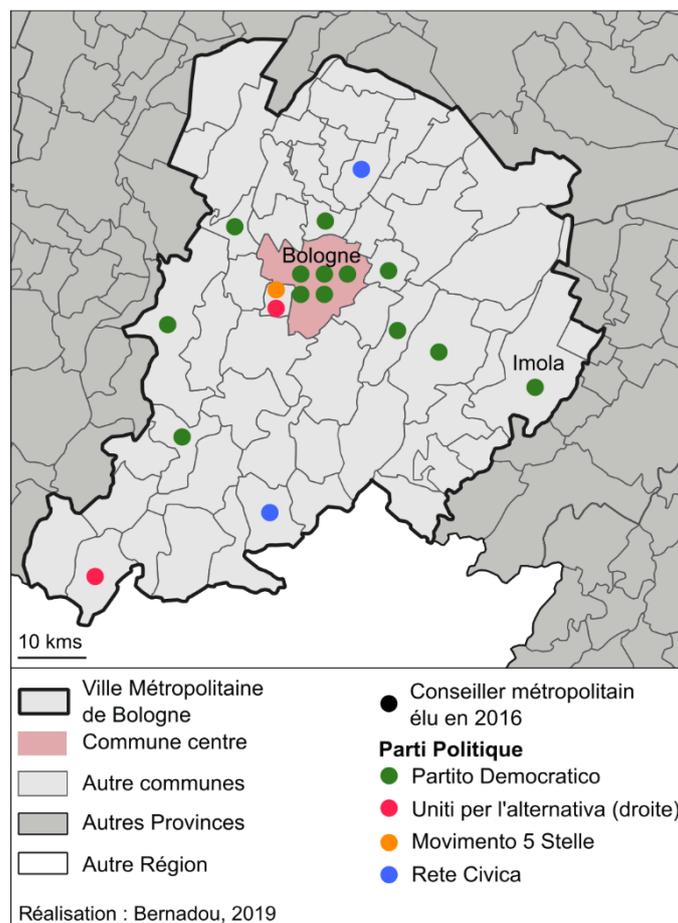


Figure 99. Répartition géographique et politique des conseillers métropolitains de Bologna lors des secondes élections (2016)

La centralité de Rome, démographique d'abord mais également politique (cf. Chapitre 2), se lit en revanche nettement dans la géographie des conseillers élus aux premières élections métropolitaines. La moitié des 24 conseillers métropolitains sont directement issus du Conseil Municipal romain (Figure 100). La partie Nord et Est du territoire métropolitain est très peu représentée au sein de l'exécutif métropolitain. Les élections suivantes sont l'occasion d'un profond rééquilibrage en faveur des communes plus périphériques de la Ville Métropolitaine, avec une forte concentration des représentants de la zone des *Castelli Romani*, au sud-est de la capitale. A Rome, l'effondrement du PD en 2016 est beaucoup plus marqué qu'à Bologna et la prise de la mairie par le Mouvement 5 Etoiles (M5E) se lit directement dans la composition du nouveau Conseil Métropolitain (Figure 101). L'échiquier politique se simplifie grandement suite aux coalitions formées par le centre-gauche et le centre-droit pour contrebalancer la victoire électorale du Mouvement 5 Étoiles dans la capitale même.

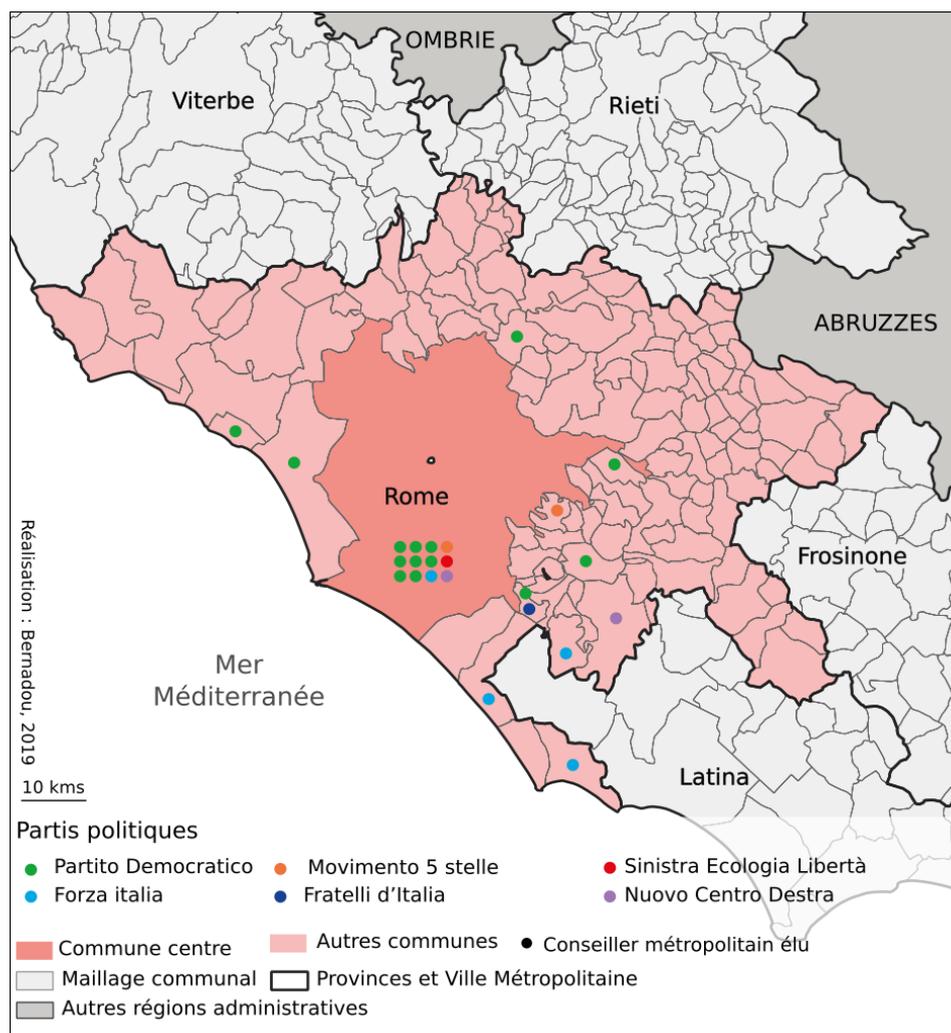


Figure 100. Répartition géographique et politique des premiers conseillers métropolitains de Rome (2014)

Comme dans le cas de Bologne, le parti majoritaire à l'échelle de la Ville Métropolitaine, que ce soit le PD ou le M5E exerce sa domination depuis la ville-centre. Cette observation ne semble pas aller dans le sens d'un apaisement des tensions quant au sentiment de domination ressenti et dénoncé par les élites politique locales des communes de périphérie. Au-delà de la géographie électorale, la question du poids de la commune-centre est régulièrement mentionnée chez les acteurs métropolitains comme le principal frein à une activité politique rationnelle de l'institution métropolitaine, tout comme la tutelle des autorités régionales. La solution que le responsable de la planification territoriale de la métropole de Rome appelle de ses vœux est celle d'une disparition de l'institution communale dans toutes les villes centres des métropoles, solution d'ailleurs déjà préconisée dans le texte de la loi Delrio au profit d'une organisation en arrondissements :

« La difficulté de s'affirmer se pose aussi dans les autres villes : elles ont appelées « ex-provinces » et les communes chefs-lieux font de la résistance. A mon avis, pour pouvoir affirmer la métropole avec certitude... tant qu'il y aura coexistence de la double institution (la Ville Métropolitaine et la Commune chef-lieu) on ne pourra pas avancer. La

zone métropolitaine toute entière est articulée en plusieurs mailles administratives. A cela nous devons ajouter les *aree omogenee*⁴⁴² mais aucune Ville Métropolitaine n'a pour le moment réussi à leur confier véritablement un rôle de collectivité territoriale avec une autonomie administrative. A Rome cette situation est aggravée par le fait que la commune chef-lieu, qui compte 2 800 000 habitants, est divisée en 15 circonscriptions qui sont sur le plan formel des réalités administratives qui devraient fonctionner mais à qui la Commune n'a véritablement délégué que très peu de fonctions, avec des mini-maires qui comptent très peu parce qu'ils n'ont aucune autonomie. Tant qu'on ne sera pas arrivé à une définition différente des *aree omogenee* sur le territoire et à une vraie autonomie des *municipi* de Rome, difficile de faire advenir une véritable réforme qui permette d'avoir des entités administratives autonomes capables de prendre des décisions pour la partie administrative, et une ville métropolitaine qui puisse décider de la politique et légiférer. Nous sommes toujours sujets à la législation nationale et régionale. La Région légifère sur Rome et c'est elle qui décide sur dans plusieurs domaines : la gestion du territoire... cela va à l'encontre du bon sens⁴⁴³ ! » (entretien avec Massimo Piacenza, le 26.10.2017)

Dans le cas romain, la Région est exortée par cet acteur métropolitain à rester en dehors de la politique de la métropole alors que dans le cas de Bologne, le chef de cabinet du maire confère bien volontiers à l'institution régionale le rôle de médiateur pour apaiser les tensions locales :

« Il s'agira de ne pas faire percevoir la Ville Métropolitaine comme un adversaire pour les autres villes. Là réside le rôle de la Région, plus que le nôtre à dire vrai " (entretien du 31.01.2014 avec G. Barigazzi, chef de cabinet du maire de Bologne)

⁴⁴² Divisions territoriales de projet dont la délimitation est imposée par la Loi Delrio.

⁴⁴³ « Anche nelle altre città c'è questa difficoltà di affermarsi, sono definite "ex-province" e i comuni capoluoghi fanno resistenza all'affermarsi di questo ente. Al mio avviso per portare affermarlo con certezza... fino a che coesistera il doppio ente (la Città Metropoliatana e il Comune capoluogo) non si potrà andare avanti. L'intera area metropolitana è articolata in diversi comparti amministrativi. Dobbiamo aggiungere "aree omogenee" ma nessuna città metropolitana è per adesso riuscita ad affermare il loro ruolo di aggregazione territoriale con autonomia amministrativa. A Roma questa situazione è aggravata dal fatto che il comune capoluogo, che ha 2 800 000 abitanti, è diviso in 15 municipi che sono formalmente delle realtà amministrative che dovrebbero funzionare ma hanno di fatto pochissime deleghe dal Comune, con dei mini-sindacati che incidono molto poco perché non hanno nessuna autonomia. Fino a che non si arriverà ad una definizione diversa di zone omogenee sull'area vasta e di vera autonomia amministrativa dei municipi di Roma, difficilmente potrà vedere la luce una riforma vera che abbia delle entità amministrativa autonoma in grado di decidere la parte amministrativa e una città metropolitana che può decidere della politica e legiferare. Noi siamo sempre soggetti a legislazione nazionale e regionale. La Regione legifera su Roma, decide per molti aspetti : il governo del territorio... è un controsenso !" »



Figure 101. Répartition géographique et politique des conseillers métropolitains de Bologne lors des secondes élections (2016)

2.3. Les modes d'identification des entités recomposées : créer l'identité métropolitaine

La naissance d'une nouvelle maille territoriale est l'occasion d'une vaste production de matériaux discursifs qui sont les supports du récit territorial officiel délivré par les acteurs institutionnels à une nouvelle échelle. Si la naissance des Régions en 1970 était trop ancienne pour pouvoir se livrer à une analyse fine des tout premiers récits qu'elle a générés⁴⁴⁴, la naissance des institutions métropolitaines permet d'observer la construction de ce récit dès sa genèse. Il s'avère alors que tous les ingrédients et les enjeux qui président à la production d'une narration territoriale sont présents et identifiés dans la création des Villes Métropolitaines : besoin de faire exister le territoire comme périmètre légitime d'exercice du pouvoir politique, de lui conférer un sens aux yeux des habitants et de le renforcer ou

⁴⁴⁴ Ce travail serait sans doute très intéressant mais nécessiterait déjà d'être abordé dans une perspective historique et avec une démarche de constitution d'un fond d'archive pour l'instant inexistant.

construire une image attractive à l'international (son existence même étant justifiée par la mise en compétition des territoires par les logiques de la mondialisation).

2.3.1. Construire une vision partagée du territoire de la métropole : plongée dans les documents de planification stratégique territoriale

Il a déjà été évoqué combien les documents de planification stratégique à l'échelle régionale portent en eux les aspirations d'une classe dirigeante politique à un instant donné ainsi que qu'une vision du territoire administré, vision dans les deux sens du terme : tel qu'il est perçu (tel que les acteurs qui en ont la charge le voient) mais aussi tel qui est amené à devenir, avec une forte dimension prospective (Debarbieux, Fourny et Vanier, 2001). Cette partie propose de s'intéresser aux documents du même type produits à l'échelle des villes au moment de la naissance des institutions métropolitaines. La loi 56/2014 dite « loi Delrio » contraint en théorie les Villes Métropolitaines à se doter d'un Plan Stratégique d'une validité de trois ans avec une possible mise à jour annuelle, ce qui constitue une durée plutôt courte par rapport aux instruments similaires observés en Europe (Santangelo, 2016). Dans la littérature spécialisée deux types de plans sont généralement distingués : les plans légers ou minimalistes qui en restent aux arguments liés au développement durable et à l'accessibilité et plans lourds ou ambitieux, fortement axés vers l'attractivité et le développement économique local et proposant des scénarios contraignants. La nature et l'ambition de ces documents doit donc être identifiée avant d'y chercher les signes de la construction d'une « identité territoriale » de dimension métropolitaine.

La Ville Métropolitaine de Bologne ou définition d'une identité très encadrée

Forte de sa longue tradition en matière de planification urbanistique puis territoriale, reconnue depuis les expériences pionnières réalisées depuis les années 1950, voire de son rôle de promoteur dans la réforme elle-même, la municipalité de Bologne avait anticipé le besoin d'un tel plan. Les acteurs politiques n'ont d'ailleurs pas manqué de saisir l'occasion pour affirmer une fois de plus (cf. Chapitre 4) son statut de ville modèle et de *first-mover* en indiquant que parmi toutes les métropoles italiennes Bologne était la seule à avoir fait approuver un Plan Stratégique Métropolitain en 2013 avant même que l'entrée en vigueur de la loi Delrio ne le rende obligatoire.

L'objectif de construction d'une vision partagée du territoire entre ces différentes composantes est parfaitement mise en évidence dans la phase de préparation au second plan stratégique métropolitain (appelé « 2.0 »), c'est-à-dire celui intervenant après la loi instituant la naissance des métropoles. L'un des documents préparatoires vise à connaître les représentations que les habitants ont de la métropole et de son territoire et s'appuie sur la réalisation d'une enquête par questionnaire réalisée par l'ancien département d'études statistique de la Province de Bologne, récemment intégrée sans aucune variation de personnel à la nouvelle administration métropolitaine. Les citoyens sont donc invités à Les

questionnaires ont été administrés sur papier lors des réunions d'information qui se sont tenues sur l'ensemble du territoire métropolitain et ainsi que par voie numérique sur le site internet de l'institution entre décembre 2015 et mars 2016, soit un an après la naissance officielle de l'institution métropolitaine en tant que collectivité territoriale.

*
Quali sono, secondo Lei, i valori che contraddistinguono l'identità metropolitana bolognese?

Selezionare al massimo 3 risposte

- Accoglienza e solidarietà
- Benessere e qualità della vita
- Partecipazione alla vita pubblica
- Tradizione religiosa
- Usanze locali e tradizione culinaria
- Cultura e sapere
- Innovazione e sviluppo tecnologico
- Intraprendenza imprenditoriale
- Laicità e assenza di pregiudizi
- Volontariato
- Altro, specificare:

*
Quanto si sente cittadino metropolitano?

Scegliere solo una delle seguenti voci

- Molto
- Abbastanza
- Poco
- Per niente

Figure 102. Capture d'écran du questionnaire en ligne ayant servi à la réalisation du document "Quelle identité? La vision que les citoyens ont du territoire métropolitain bolognaise"

La manière dont les questions sont posées incite les répondants à faire leur choix parmi un nombre limité de propositions déjà identifiées comme pertinentes par les services de l'administration métropolitaine. L'éventail des possibilités de choix témoigne de **circulations entre le discours savant et le discours politique** (déjà observées au chapitre 3) qui viennent alimenter cette « check list identitaire » parmi laquelle le citoyen doit faire son marché pour construire sa représentation du territoire (Figure 102). On y trouve pas exemple les items « accueil et solidarité », « bien-être et qualité de vie », « participation politique » ou « innovation et développement technologique »... autant de marqueurs mis en avant depuis longtemps dans le récit officiel, à Bologne comme à l'échelle de la région d'ailleurs. Les résultats de cette enquête donnent lieu à une publication intitulée *Quelle identité ; la vision que les citoyens ont du territoire métropolitain bolognaise* (Figure 103). Cette publication est disponible en ligne sur le site de la nouvelle institution métropolitaine (accessible en un clic depuis la page d'accueil) et constitue un des documents phares de la phase préparatoire de futur Plan Stratégique Métropolitain de Bologne. Malgré l'aspect contraint des réponses au questionnaire, les résultats des sondages mettent en évidence une hétérogénéité spatiale de

la perception du sentiment d'appartenance métropolitain mais également des représentations mentales associées à la métropole.



Figure 103. Couverture du fascicule "Quale identità" qui constitue l'un des documents préparatoires à la rédaction du Plan Stratégique Métropolitain 2.0 de Bologne

L'échelle de la Ville Métropolitaine est en effet très facilement appropriée par les citoyens du centre et du nord du territoire mais beaucoup moins dans les périphéries montagneuses du sud ou dans la zone d'Imola (Figure 104).

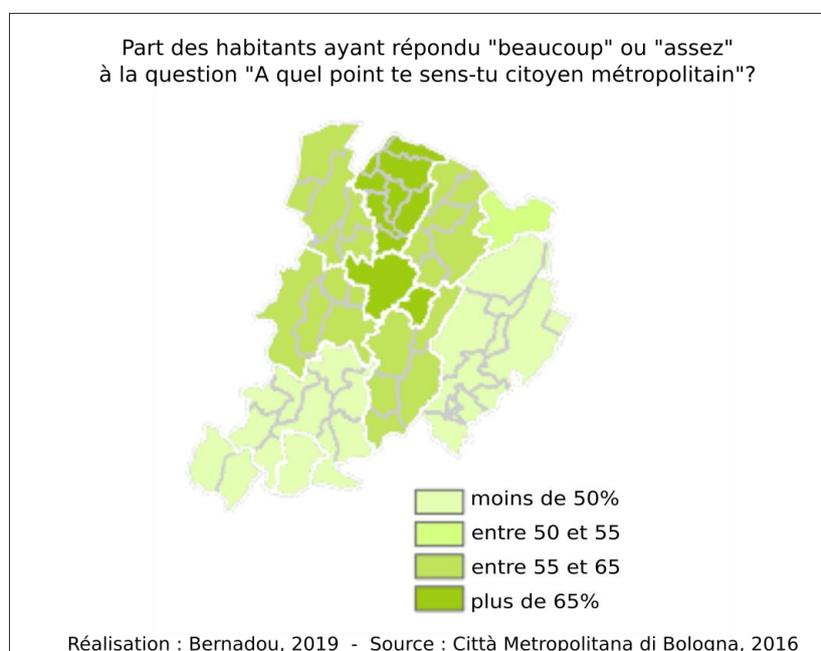


Figure 104. Un sentiment d'appartenance à la métropole inégalement réparti

Le passage d'une planification territoriale (technique et contraignante) à une planification stratégique (plus surplombante, exprimant une vision et des projets dans une logique moins

contraignante) est, au-delà des questions de développement territorial, l'occasion de mettre en évidence les référents identitaires censés permettre l'émergence d'une communauté métropolitaine. Cependant, la distribution de ces référents chez les habitants est fortement différenciée spatialement : là où les citoyens métropolitains de la zone montagneuse placent la culture locale traditionnelle au cœur de leurs représentations, ceux de la plaine du Pô et de la zone d'Imola ont une vision plus tournée vers le confort économique (Figure 105).

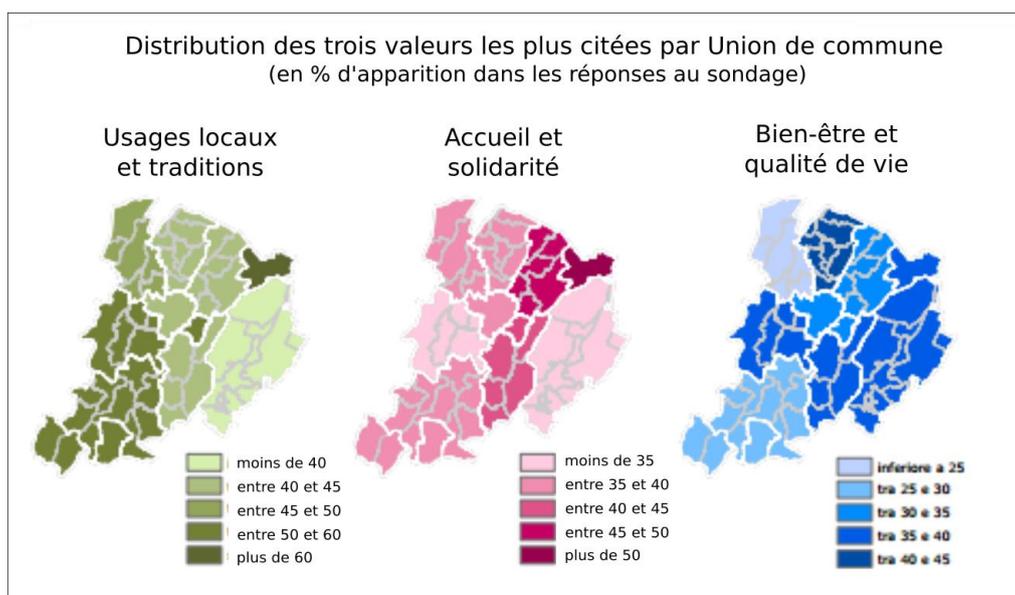


Figure 105. Une métropole dont les référents identitaires privilégiés par les habitants varient en fonction du lieu de résidence. Source : brochure *Quale identità* (2016)

Cet exemple montre une triple implication de l'administration métropolitaine dans le processus de réchauffement territorial de la nouvelle maille. Elle propose un sondage et définit les modalités de réponses possibles offertes aux citoyens, qui possèdent dès lors une liberté d'expression relativement limitée de ce qui constitue l'identité de la métropole de Bologne. Elle en construit et diffuse ensuite la synthèse à travers l'édition d'une brochure tirée à plusieurs dizaines de milliers d'exemplaire et distribuée lors de toutes les réunions publiques liées à l'activité politique de la métropole. Enfin, elle décide d'une interprétation de ces résultats et la fixe dans la rédaction du Plan Stratégique Métropolitain 2.0, publié en juin 2018, et en fait le guide de toutes les politiques publiques à venir.

La difficulté à faire émerger une vision partagée de la métropole de Rome par la planification territoriale

Dans le contexte romain, la récolte des matériaux pouvant servir de support à la construction d'un récit métropolitain a été rendue difficile par la lenteur avec laquelle l'institution métropolitaine a été mise en place. Malgré l'existence de plusieurs plans territoriaux provinciaux antérieurs à la réforme Delrio (Santangelo, 2016), en septembre 2018, aucun

document officiel émanant de la nouvelle institution métropolitaine n'a été publié en dehors d'un rapport préparatoire pour une meilleure connaissance du territoire de la métropole intitulé *le territoire métropolitaine en cartes et en chiffres*. Sur le site officiel de l'institution métropolitaine figure une simple déclaration d'intention à la formulation vague : « Le Plan Stratégique doit dire où nous voulons alors, identifier les directions du développement dans une vision intégrée et tourner vers le futur⁴⁴⁵. ». Cette situation, assez banale au demeurant dans les grandes villes italiennes, est aussi liée au fait que la naissance des Villes Métropolitaines correspond à Rome à un moment de crise aiguë du gouvernement de la commune centre qui a vécu en quelques mois une succession de scandales politiques ayant conduit à la démission du maire PD Ignazio Marino (le 31 octobre 2015), au placement de l'administration communale directement sous la tutelle de l'État (du 1^{er} novembre 2015 au 22 juin 2016) puis, à la suite d'élections municipales mouvementées, à l'arrivée au pouvoir d'une équipe municipale en majorité issu du Mouvement 5 Etoile et emmenée par Virginia Raggi. La relative fébrilité des services administratifs durant cette période a figé le processus de construction de la Ville Métropolitaine de Rome Capitale. Le responsable de la planification territoriale de la métropole de Rome, reconnaît d'ailleurs le retard pris par la capitale :

« Sur ce moment charnière nous avons commencé avec un peu de retard par rapport aux autres villes métropolitaines, mais il faut faire une distinction : la planification stratégique devient une obligation des Villes Métropolitaine parce que c'est une des quatre fonctions fondamentales identifiées dans la Loi Delrio. Auparavant la planification était simplement territoriale, pas stratégique. Désormais il y a une obligation légale donc on doit procéder avec des critères normatifs plus encadrés, mais le thème c'est vraiment celui-là : la recherche d'une identité métropolitaine, c'est celle-là que nous avons du mal à affirmer⁴⁴⁶ » (entretien avec Massimo Piacenza, le 26.10.2017)

La conjoncture politique n'est cependant pas la seule responsable du manque de supports disponibles pour étudier la narration territoriale de Rome. La première expérience remonte à 2001 à travers le « Piano Strategico per Roma »⁴⁴⁷ souhaité par l'administration communale Rutelli, « posait déjà le problème de la dimension métropolitaine mais l'arrivée de W. Veltroni à la tête de la ville avant la fin prévue du mandat de Rutelli a conduit à un enlisement du programme et à son oubli pur et simple » (Santangelo, 2016). La tentative suivante a lieu en 2011 sous le mandat du maire de droite G. Alemanno mais n'est pas suivie de plus d'effet en

⁴⁴⁵ « Il Piano Strategico deve dire dove vogliamo andare, individuare le linee di sviluppo in una visione integrata e rivolta al futuro. » : <http://www.cittametropolitanaroma.gov.it/homepage/la-citta-metropolitana/piano-strategico-metropolitano/> (consulté le 19.09.2018)

⁴⁴⁶ « Su questo momento di passaggio noi abbiamo iniziato con un discreto ritardo rispetto ad altre città metropolitane, pero c'è da distinguere : la pianificazione strategica sta diventando un'obbligo delle Città Metropolitane perchè è una delle quattro funzioni fondamentali identificate dalla legge Delrio. Prima la pianificazione era solo territoriale, non strategica. Ormai è un obbligo normativo dunque ci si sta procedendo con criteri normativi più inquadrati, ma il temo è proprio quello : la ricerca di un'identità metropolitana, è quella che fatichiamo ad affermare. »

⁴⁴⁷ Camagni, R., Mazzonis, D. (a cura di), 2001, *Verso un piano strategico per Roma*

raison du désintérêt des acteurs de l'échelle provinciale. Le contexte romain préalable à l'institution métropolitaine met au jour de manière répétée les difficultés de l'articulation d'échelle entre la ville de Rome, immense (1 285,36 km²), et sa province. La réalisation d'une planification stratégique à l'échelle métropolitaine constitue donc une véritable opportunité pour sortir de ce schéma et éviter les blocages rencontrés par le passé, mais elle est rendue difficile par cette asymétrie même.

Le Document de cadrage de ce nouveau Plan Stratégique (DiPS) stipule que ce dernier devra garantir « la participation maximale de tous les acteurs concernés » et « la plus grande ouverture possible à une large participation des communautés locales et des forces sociales et économiques⁴⁴⁸ », mais ces formules très vagues, n'identifient pas les interlocuteurs et détenteurs d'intérêt et ne sont aucunement contraignantes. C'est d'ailleurs le principal reproche que font les chercheurs à ce plan (Santangelo, 2016) : une absence de référence à un moment ou un mode de consultation des différents *stakeholders*, qui est pourtant base de toute planification stratégique (qui est stratégique parce qu'il existe une vision partagée entre les différents types d'acteurs) comme l'ont illustré différentes expériences⁴⁴⁹. Aucune réalisation concrète n'est donc sortie des deux tentatives précédentes de planification stratégique à Rome⁴⁵⁰, et le principal problème soulevé ici est le même que celui identifié au chapitre précédent dans la formation d'un récit territorial uniforme et profondément ancré : l'instabilité politique des gouvernements.

2.3.2. S'adapter à un brusque changement d'échelle : les effets de la réforme territoriale sur le branding de la ville de Bologne.

La naissance de l'institution métropolitaine en 2014 constitue une occasion d'observer la production de récit territorial dans son moment originel. Mais raconter la ville et raconter la métropole, est-ce la même chose ? Faut-il faire appel aux mêmes référents ? C'est le cas de Bologne qui sera à nouveau majoritairement évoqué ici, le retard pris par les acteurs de la ville de Rome en la matière ayant rendu impossible la réalisation la récolte des matériaux nécessaires dans le temps imparti de la thèse. L'accélération des réformes ayant conduit à la mise en place des institutions métropolitaines a nécessité une subite réadaptation du discours à une nouvelle échelle. En effet, parmi les prérogatives listées par la loi de cette nouvelle institution métropolitaine se trouve la compétence de « promotion et coordination du développement économique et social »⁴⁵¹, dans laquelle entrent les opérations de marketing et de *branding* territorial (Anholt, 2008 ; Grandi, 2015b ; Hansen, 2010). Construire un récit

⁴⁴⁸ «la massima partecipazione di tutti gli attori coinvolti» et «massima apertura ad un'ampia partecipazione delle comunità locali e delle forze sociali ed economiche»

⁴⁴⁹ A l'instar du « modèle turinois » par exemple

⁴⁵⁰ Seuls des documents techniques et appliqués aux usages du sol ont vu le jour, comme les différentes versions du Plan Territorial Provincial, mais il ne s'agissait pas alors de planification stratégique portant une vision synthétique du projet territorial.

⁴⁵¹ Article 44 de la loi 56/2014

territorial à l'échelle métropolitaine pose un certain nombre de questions ainsi que des problèmes pratiques caractéristiques de la diversité des espaces mis en relation au sein de cette nouvelle entité : faut-il réemployer le récit forgé par la ville-centre au fil des années ou repartir de zéro ? La nécessité de lancer à Bologne une opération de *city branding* d'envergure avait été ressentie à l'échelle communale dès 2011 puisque l'on en retrouve la trace dans le programme électoral du premier mandat de Virginio Merola :

« Bologne a besoin d'un nouveau projet global de marketing territorial et de communication pour promouvoir son attractivité vis-à-vis des différentes formes de tourisme. (...) Ce sera l'occasion d'entreprendre une réflexion sur les relations entre les atouts de notre tradition et ceux de l'innovation culturelle et scientifique à partir desquels définir l'image à promouvoir de notre ville e une stratégie complète de marketing territorial, communication urbain, attraction des investissements et positionnement sur les marchés touristique, l'exploitation optimale des canaux de promotion et des opportunités de financements européens.⁴⁵² » (V. Merola, Programme électoral, 2011)

L'objectif affirmé dès l'origine est celui de la mise en évidence de « l'identité de la ville », mais le projet est d'abord conduit à l'échelle communale, largement impulsé et suivi de près par une personnalité forte du gouvernement municipal, l'assesseur au tourisme et à la promotion de la ville Matteo Lepore. Dans la partie que cet assesseur rédige pour la relation de mi-mandat en février 2014, il précise d'ailleurs que le projet *Bologna City Branding* a pour objectif la création d'une politique de marketing urbain unifiée pour la ville de Bologne et pour l'administration communale. Le hasard des temporalités - le croisement des agendas locaux et nationaux - a joué un rôle majeur dans ce cas d'étude, puisque la réforme Delrio a eu lieu quelques mois à peine après l'achèvement des travaux visant à la réalisation de la marque territoriale de la ville de Bologne. Dès lors, comment transposer la promotion territoriale et les politiques de développement économiques à l'échelle de la métropole ?

D'emblée, les élites bolonaises et les porteurs scientifiques⁴⁵³ du projet se refusent à recommencer à zéro les travaux entrepris dans le processus *city branding* communal. Ils reconnaissent toutefois la difficulté à imposer aux nouveaux acteurs métropolitains un récit qui a été constitué pour être représentatif d'une réalité territoriale particulière : la ville-centre de Bologne, l'échelle communale. La solution apportée à ce dilemme constitue un

⁴⁵² « *Bologna necessita di un nuovo progetto di complessivo di marketing territoriale e comunicazione per promuovere la propria attrattività nei confronti di diverse forme di turismo. (...) Sarà l'occasione per una riflessione sull'intreccio fra punti di forza della nostra tradizione e quelli dell'innovazione culturale e scientifica su cui definire l'immagine da promuovere della nostra città ed una strategia complessiva di marketing territoriale, comunicazione urbana, attrazione degli investimenti e posizionamento della città nel mercato dei diversi turismi, pieno utilizzo dei canali di promozione e delle opportunità di finanziamento europeo.* »

⁴⁵³ Au premier rang desquels Roberto Grandi, professeur de sciences de la communication à l'Université de Bologne.

revirement passé inaperçu mais pose question quant à l'aspect superficiel du discours sur le contenu de l'image de la ville et sur les choix réalisés pour la construire.

La nouvelle identité visuelle de Bologne a fait l'objet d'un concours international réalisé entre le 18 juillet et le 16 octobre 2013, quelques mois avant que le gouvernement Renzi reprenne en main le dossier de la réforme des villes métropolitaines et en impose les limites et les compétences. Le choix se porte sur la proposition d'un logo évolutif, dont la forme change en fonction du mot ou du nom (dans une stricte logique d'appropriation pour les habitants) auquel il est associé. Une première présentation du projet déclaré vainqueur, publiée sur le site de l'Urban Center de Bologne⁴⁵⁴ en décembre 2013 propose une explicitation des formes graphiques utilisées pour produire le nouvel alphabet du système graphique de la marque « *è Bologna* » (Figure 106 **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Le symbole décliné pour produire les lettres N, B, C, H et A de ce nouvel alphabet est alors rapporté à un marqueur historique dans l'identité urbaine de Bologne : la fleur de lys présente sur son étendard et son blason⁴⁵⁵(Figure 107).

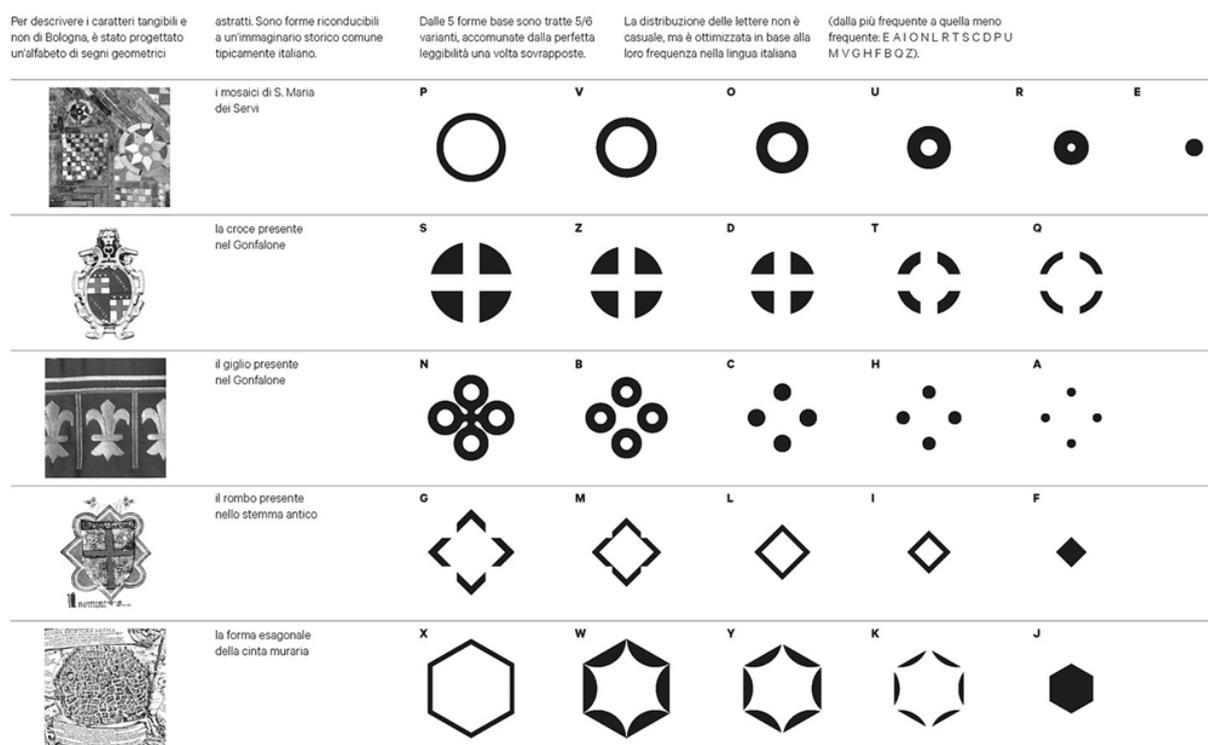


Figure 106. Le système de correspondance entre les formes identitaires urbaines de Bologne et l'alphabet visuel servant à la génération des logos du projet Bologna City Branding dans les présentations jusqu'en 2014

⁴⁵⁴ Disponible à cette adresse :

www.urbancenterbologna.it/images/Bolognacitybranding/2013_12_18_presentazione_def.pdf (consulté le 22.08.2018)

⁴⁵⁵ <http://www.comune.bologna.it/storiaamministrativa/stories/detail/141230>

Au moment de la réforme, la dimension métropolitaine devient soudainement concrète, comme la nécessité de sortir du contexte étroit de la ville-centre pour pouvoir parler au nom de l'entière communauté métropolitaine. Dans le document officiel publié en 2015 (Grand, 2015) et toutes les présentations publiques qui se sont déroulées après 2014, il y a donc eu une substitution ou un détournement parmi les supports des signes graphiques : là où le premier document évoquait « le lys présent sur l'étendard » de la commune, les différents acteurs (et les designers eux-mêmes) préfèrent désormais faire référence à l'un des motifs décoratifs présents sur les murs de la *Rocchetta Mattei*.

« Il a été ainsi dessiné un alphabet de signes géométriques qui se réfère à un imaginaire historique typiquement italien : les formes reprennent librement certains des archétypes figuratifs de la ville italienne et plus spécifiquement de Bologne et de son aire métropolitaine, comme le mur d'enceinte le décor de mosaïque de la Basilique de Santo Stefano, la croix de l'étendard héraldique de la ville, les décorations de la Rocchetta Mattei⁴⁵⁶ » (Grandi, 2015, p55)



Figure 107. Représentation officielle du blason de la commune de Bologne, 1936. Source : archives communales

⁴⁵⁶ « E stato così disegnato un alfabeto di segni geometrici, riconducibili a un immaginario storico tipicamente italiano: le forme, infatti, riprendono liberamente alcuni archetipi figurativi della città italiana e più specificatamente di Bologna e della sua area metropolitana, come la cinta muraria, il mattone mosaico della Basilica di Santo Stefano, la croce del gonfalone araldico cittadino, le decorazioni della Rocchetta Mattei. »



Figure 108. La Rocchetta Mattei à Grizzana Morandi, au sud de la Ville Métropolitaine de Bologne (source : archives photographiques de la Région Émilie-Romagne)

Le bâtiment en question (Figure 108), un château bâti au milieu du XIXe siècle sur les ruines d'un fort médiéval du XIIIe siècle, avait été acheté pour rénovation par la fondation CARISBO⁴⁵⁷ en 2006 et, après de longs travaux de rénovation, a été confié en 2015 en gestion à un groupement d'institutions : la commune de Grizzana Morandi (dans laquelle est situé le monument), l'Union de communes des Apennins Bolonais et la Ville Métropolitaine de Bologne. Sur le plan stylistique et architectural, l'édifice est considéré comme une curiosité empruntant des éléments tant médiévaux que mauresques dans un éclectisme étonnant, fruit de l'extravagance de son commanditaire, le comte Cesare Mattei. L'ensemble hétéroclite qui en compose les décors offre un support commode à toute recherche de symbole étant donné la diversité des influences stylistiques présentes. D'ailleurs, ce qui était présenté originellement par les graphistes ayant remporté le concours comme une référence à la fleur de lys se rapporte dans le document final à un motif architectural qui tient plus du quadrilobe ou de la croix pâtée (Figure 109). Ce qui fait sans doute la valeur de ce monument aux yeux des acteurs politiques est sans doute le fait que de nombreux événements organisés par l'institution métropolitaine s'y sont tenus depuis 2015. C'est notamment le cas d'une des rencontres du cycle « La voix des Unions [de communes] » dont l'enjeu était de réunir les habitants de la nouvelle ville métropolitaine et de les interroger sur les thèmes « qu'est-ce que la Ville Métropolitaine ? Quel sera son développement ? Que signifie être citoyens métropolitains ? »⁴⁵⁸ et ce afin de préparer la rédaction du Plan Stratégique Métropolitain 2.0, dont il a déjà été question dans les paragraphes précédents. La Rocchetta Mattei est donc

⁴⁵⁷ La fondation de la Caisse d'Épargne à Bologne, entité juridique à but non lucratif liée à la banque du même nom et destinée à accompagner le développement d'activités dans les secteurs culturel, scientifique et social.

⁴⁵⁸ « Cos'è la Città metropolitana? Quale sarà il suo sviluppo? Cosa vuol dire essere cittadini metropolitani? » <http://psm.bologna.it/Engine/RAServePG.php/P/31911PSM0300>

devenu un monument symbole de l'ouverture de la ville sur sa périphérie, et ce choix répond à un besoin : celui d'intégrer le reste du territoire de l'ex-province de Bologne à la construction de l'image de la métropole.

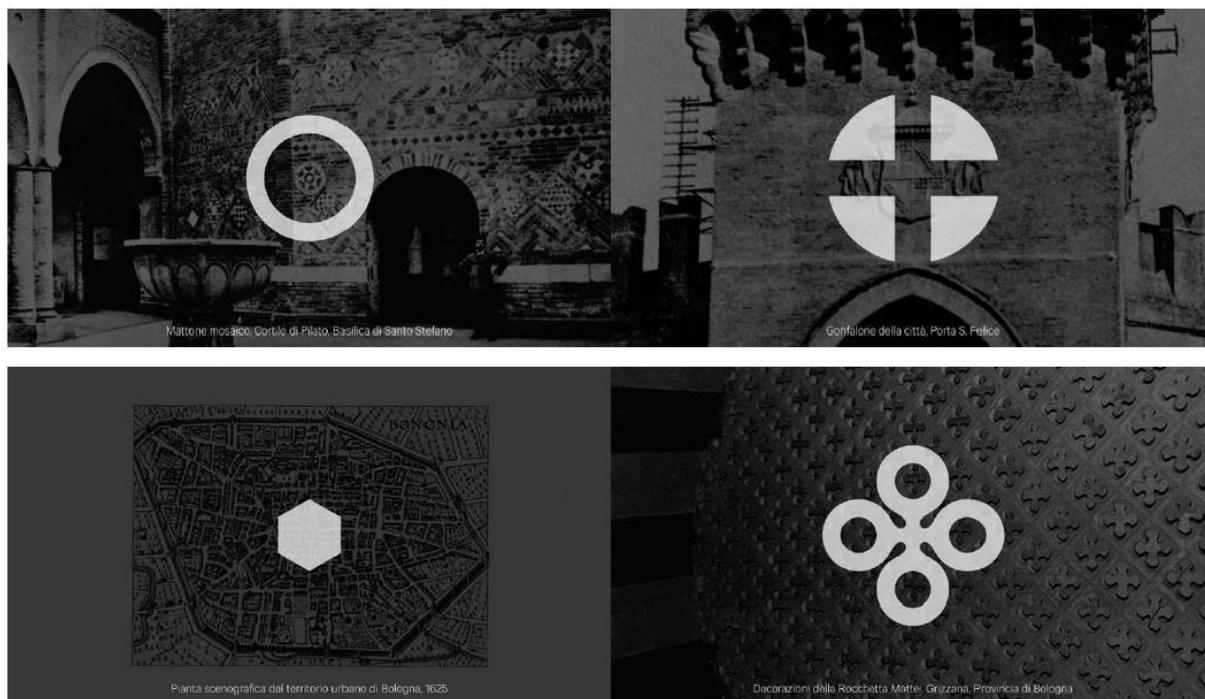


Figure 109. Le système de correspondance entre les formes identitaires urbaines de Bologne et l'alphabet visuel servant à la génération des logos du projet Bologna City Branding après 2014 (Grandi, 2015, p58)

Si l'utilisation du nouveau langage graphique est très fortement reprise dans les supports de communication de l'institution communale (dépliants, affiches et site internet), elle se fait très rare et particulièrement discrète en ce qui concerne l'échelon métropolitain. On n'en trouve par exemple aucune trace sur le site officiel de l'institution métropolitaine ou dans le document du Plan Stratégique Métropolitain adopté en mars 2018 (Figure 110), ce qui pose question quant à la réussite de ce transfert d'échelle.



www.comune.bologna.it



www.cittametropolitana.bo.it

Figure 110. Captures d'écran des pages d'accueils des sites officiels de la commune et de la métropole de Bologne (visités le 17.10.2017)

L'entrée en jeu d'un nouvel échelon institutionnel constitue un événement qui bouleverse fortement les relations de pouvoir établies de longue date entre les différentes collectivités territoriales. Pour le nouvel échelon métropolitain, la construction du nouveau récit doit faire face à un relatif vide symbolique. Elle se réalise dans un premier temps en puisant dans les ressources symboliques produites et utilisées précédemment, parfois à une autre échelle et de façon parcellaire, ce qui ne garantit pas un franc succès aux politiques de communications.

3. Une réforme territoriale régionale en arlésienne

La réforme instituant les métropoles, par l'intermédiaire de la loi 56/2014, constitue un exemple de recomposition territoriale advenue formellement qui modifie en profondeur tant la forme que le fond du récit territorial produit aux différentes échelles. Cependant, toutes les tentatives de recomposition du paysage politico-administratif et du maillage institutionnel n'aboutissent pas forcément, ce qui ne veut pas dire qu'elles n'agissent pas comme des éléments perturbateurs de la réalité politico-institutionnelle et du récit qui l'enrobe. Comme l'a rappelé le chapitre 2, la question de la délimitation territoriale n'a pas été affrontée de manière directe par la commission chargée en 1947 de travailler l'article sur la régionalisation lors de la rédaction de la Constitution. L'idée d'une réforme territoriale d'envergure qui puisse à la fois modifier en profondeur l'organisation institutionnelle du pays et la carte du découpage régional refait surface de manière très récurrente, en Italie comme en France (Ozouf-Marigner et Verdier, 2013), et plus généralement en Europe, tant dans le débat politique que dans la presse (et par conséquent dans l'opinion publique). Le contexte particulier généré par la Ligue du Nord et ses propositions plus ou moins explicites de remaillage radical joue également ici un rôle non négligeable. De nombreux groupes de recherches et fondations scientifiques ont produit ces dernières décennies des rapports sur ce qui serait un « fédéralisme possible » (Fondazione Luigi Einaudi, 2000, p.5), proposant le plus souvent un redécoupage plus « optimal ».

Malgré cette vivacité des débats, réactivés à chaque moment de crise politique traversée par le pays, le maillage régional tel qu'il a été fixé par l'Assemblée Constituante au sortir de la Seconde Guerre mondiale est resté pratiquement inchangé. Entre les tentatives de fusion ou de construction de macro-régions, supposées plus compétitives à l'échelle européenne et celles de scission de régions « trop hétérogènes », les oscillations sont nombreuses. Pourtant, seulement deux modifications sont à relever : la création en 1963 d'une nouvelle région par la division de l'ancienne région *Abruzzi e Molise* (dont la dichotomie rappelle celle de l'Émilie-Romagne) en deux régions distinctes, les Abruzzes d'un côté et le Molise de l'autre, et une modification mineure du tracé de la frontière entre deux régions par l'intermédiaire du transfert de sept communes des Marches vers l'Émilie-Romagne. Mais alors, quel est le rôle du discours des Régions et de leurs représentants dans la mise en acte ou l'échec de ces

réformes ? Faut-il dire avec Paolo Molinari que les régions constituent des structures territoriales qui opposent une forte inertie et une résistance à la réforme en profondeur des mailles territoriales italiennes ? (Molinari, 2011, p.42). Des freins dans les opérations d'ingénierie territoriale présentées comme nécessaire au bon fonctionnement de l'État ? Observe-t-on une concordance dans la temporalité de ces réformes, advenues ou en puissance, et la production de récit territorial de la part des institutions régionales menacées ?

3.1. L'idée des *macroregioni* et ses effets dans la production du récit territorial régional

La production de récit territorial par les collectivités locales et régionales italiennes semble varier en intensité dans le temps en fonction d'événements externes aux institutions elles-mêmes. Les propositions de recomposition territoriale avancées par le milieu universitaire ou les élites politiques nationales en sont des exemples particulièrement importants dans le cas des mailles régionales, qui sont régulièrement soumises à des projets de redéfinition de leurs limites. Parmi ces projets⁴⁵⁹, celui de la création de macrorégions, par fusion de régions existantes ou regroupements de provinces transrégionales est particulièrement vivace au cours de la période analysée dans la présente thèse, les élites régionales en charge de la production du récit se révèlent généralement opposées à ces perspectives de modification profonde de la cartographie régionale italienne. Parmi les nombreuses propositions qui se sont succédées, avec un rythme toujours plus rapide ces dernières années, celles qui semblent avoir eu le plus d'effet (et de résonance dans les médias et l'opinion publique) semblent être le rapport de la Fondation Agnelli de 1993, le rapport de la Société Géographique Italienne de 2013 et les deux projets de loi successifs de 2015 et 2016.

3.2. Les années 1990 et le rapport Agnelli

Au début des années 1990 en Italie survient une crise généralisée des institutions politiques qui touche tous les niveaux d'exercice du pouvoir, de l'État à la Commune. Dans ce contexte, la Fondation Giovanni Agnelli, un institut de recherche en sciences sociales qui jouit d'un grand crédit en Italie lance un travail de grande ampleur mobilisant de nombreux chercheurs issus de la plupart des universités italiennes. Le rapport relève, comme beaucoup d'autres, une forte dépendance des régions à statut particulier et des régions méridionales (les dépenses publiques y seraient largement supérieures aux contributions aux finances publiques). Toutefois, son originalité tient dans sa conclusion : la proposition d'un découpage en douze macro-régions, élaborées au premier chef sur des critères de type fonctionnels et

⁴⁵⁹ Dont je fais le choix d'exclure les propositions idéologiques formulées par les dirigeants de la Ligue du Nord.

prévoyant une masse critique de superficie et de nombre d'habitants. La refondation du découpage régional est dans ce rapport d'abord avancée avec beaucoup de retenue, comme s'il s'agissait d'un sujet tabou ou au minimum très délicat à aborder. Impossible ici de ne pas citer les précautions oratoires auxquelles se livre Marcello Pacini dans l'introduction du rapport de la Fondation Agnelli : « La réforme dans une perspective régionaliste doit trouver les solutions pour assurer le plus possible d'innovation, d'efficacité et de légitimité à l'acteur région. Cela peut impliquer *la recherche délibérée d'une discontinuité entre les régions actuelles et les nouveaux acteurs du nouveau système*⁴⁶⁰ » (Fondazione Giovanni Agnelli, 1993, p.3, en italique dans le texte).

L'hypothèse des douzes macrorégions selon le découpage proposé par la Fondation Agnelli (1993)



Figure 111. La proposition des macrorégions dans le rapport *Nuove regioni e riforma dello Stato* de la fondation Agnelli en 1993

L'argumentaire est classique, il qualifie le découpage régional actuel d'obsolète puis propose un redécoupage guidé au premier chef par le critère économique :

« Dans cette recherche, c'est le développement qui doit être le critère directeur et la région doit être avant tout un projet pour le développement. Personne ne nie que le respect de l'identité culturelle de chacun doit être dûment pris en compte et que les

⁴⁶⁰ « La riforma in senza regionalista deve trovare soluzioni per assicurare il massimo possibile di innovazione, di efficienza, di legittimità allo stesso attore regionale. Il che puo' implicare la consapevole ricerca di una discontinuità tra le attuali regioni ed i nuovi attori del nuovo sistema. »

critères économiques qui seront proposés ne sont pas suffisant pour réaliser un nouveau redécoupage. Toutefois, ces derniers sont nécessaires et nous devons faire primer une considération liée aux perspectives économiques doit primer vis-à-vis des considérations historiques ou de culture locale⁴⁶¹. » (idem, p.4)

Dans ce découpage (Figure 111) les deux Régions de l'Émilie-Romagne et du Latium sont préservées telles quelles.

3.3. Les années 2010 et le retour de la question de la rationalité du découpage régional

Vingt ans après le rapport de la Fondation Agnelli, c'est le tour de la Société Géographique Italienne (SGI) de chercher à redonner de l'élan au projet de réforme du maillage administratif de l'État. Sous la coordination de Michele Castelnovi, qui milite depuis plusieurs années dans ses recherches pour que soit repensé le découpage de la maille régionale (Castelnovi, 2011, 2012). Pour lui la démocratie a tout à gagner lorsque les frontières politiques et électorales sont directement liées aux limites du quotidien des citoyens. La recomposition territoriale proposée suit, une fois encore, les deux mêmes préceptes : améliorer l'accès aux services tout en diminuant les coûts de l'administration publique.

La proposition du rapport de la SGI constitue alors un changement radical voire iconoclaste du maillage puisque les deux mailles provinciales et régionales sont fondues en une seule, de taille intermédiaire. La principale innovation est en effet de ne pas fonder le nouveau découpage sur l'ancien maillage provincial mais sur le maillage intercommunal, ce qui modifierait considérablement les limites traditionnelles. 36 compartiments sub-régionaux potentiels sont ainsi identifiés, portant le nom provisoire de *dipartimenti*. A titre d'exemple, on peut noter sur la Figure 112 que l'Émilie-Romagne se retrouve divisée en quatre départements, le Latium est quant à lui divisé en deux (Roma Capitale au nord, intégrant Viterbe et Rieti, et Ciociaria au sud). Cette proposition, même si elle suscite l'enthousiasme éphémère de certains quotidiens nationaux au mois de décembre 2013, n'est pas suivie d'effets politiques, en grande partie à cause de la forte instabilité politique au sommet de l'État italien. Le gouvernement technique au pouvoir au moment de la parution du rapport sera en effet destitué le 14 février 2014. Par ailleurs, le nouveau gouvernement dirigé par le secrétaire du Partito Democratico Matteo Renzi apporte peu de considération à ce rapport de la SGI.

⁴⁶¹ « Lo sviluppo deve essere il criterio guida in questa ricerca e la regione deve essere innanzitutto un progetto per lo sviluppo. Nessuno nega che il rispetto dell'identità culturale di ciascuno deve essere tenuto nel debito conto e che i criteri economici che verranno proposti non sono sufficienti per procedere a un ridisegno regionale. Tuttavia, essi sono necessari e oggi una considerazione preoccupata delle prospettive economiche dei diversi sistemi territoriali italiani deve avere la precedenza rispetto a considerazioni di storia e di cultura locale. »



Figure 112. La proposition de redécoupage du maillage régional par la Société Géographique Italienne en 2013. Source : Communiqué de presse officiel www.regioni.it

La question de la nécessité d'une recomposition territoriale n'est pour autant pas enterrée et plusieurs propositions politiques successives font suite à cette mobilisation d'une partie de la communauté scientifique. En mars 2015, un proche conseiller du gouverneur de la région Latium qualifie de « brûlant » le sujet de la fusion des régions⁴⁶². Quelques semaines auparavant a été soumis au Parlement italien un autre projet de réforme qui visait à l'inverse à faire passer le nombre de régions de 20 à 11 (Figure 113). Cette proposition de loi constitutionnelle était portée par le député Morassut⁴⁶³ et le sénateur Ranucci, tous deux parlementaires de la majorité PD. Dans le rapport Ranucci, la région Émilie-Romagne est modifiée à la marge avec l'ajout au sud-est de la province de Pesaro appartenant auparavant aux Marches. La région Latium est quant à elle démembrée, avec création de la région de Rome Capitale et répartition des 4 autres provinces dans 3 autres macro-région (Regione Tirrenica avec Naples pour Frosinone et Latina, Regione Adriatica pour Rieti, Regione Appenninica pour Viterbe). L'étude des comptes rendus de séance du Conseil Régional permet de mesurer l'impact de cette annonce chez l'élite politique régionale.

Durant la séance du 14 janvier 2015, un conseiller d'opposition (Mario Abbruzzese, élu Forza Italia) évoque ses craintes de voir la région disloquée et la partie sud absorbée par la

⁴⁶² Franco Michetti, entretien du 19.03.2015

⁴⁶³ C'est ce même député qui dirigera en 2017 la commission parlementaire italienne sur la crise des périphéries.

Campanie dans une région « Tirrenica », décision selon lui « absolument dénuée de logique, de sens historique, territorial et économique⁴⁶⁴ ». La justification qui suit dans son intervention est pleinement placée dans le champ économique : « *une telle recomposition territoriale serait au final pénalisante pour le système economico-territoriale ou bien, dans le meilleur des cas, n'apporterait aucun avantage pour le Latium. Au contraire, il pourrait potentiellement représenter un frein pour le tissu productif et entrepreneurial* ⁴⁶⁵ ». Il demande à ce que le gouverneur de région Zingaretti prenne position et défende l'intégrité du territoire régional.



Figure 113. La proposition politique de remailage régional selon le rapport Morassut-Ranucci en décembre 2014. Source : <https://www.ilmessaggero.it/>

⁴⁶⁴ « assolutamente priva di qualsiasi voglia logica, storica, territoriale ed economica »

⁴⁶⁵ « tale eventuale ridefinizione territoriale risulterebbe penalizzante per il sistema economico-territoriale o, nella migliore ipotesi,

Le projet de loi Morassut-Ranucci, comme celui de la Société Géographique Italienne, est rapidement tombé dans l'oubli et n'a pas été suivi d'effet, les préoccupations du gouvernement national étant alors tournée essentiellement vers la question de l'emploi. Pourtant, à peine un an plus tard, en février 2016 nouveau projet de réforme du maillage territorial est débattu au Parlement.

Le texte de cette proposition de loi émane cette fois de six députés, appartenant encore au groupe du Parti Démocratique alors majoritaire. L'origine géographique de ces six parlementaires est assez significative : quatre d'entre eux sont originaire des régions Marches et Abruzzes (qui seraient réunies, avec la Toscane et le nord du Latium, dans une unique région « Des deux mers », les deux parlementaires restants représentent la Sardaigne (qui voit pourtant son autonomie et son statut de région à statut particulier garantie par cette proposition de loi) et la Vénétie, qui se voit ici adjoindre l'Émilie-Romagne pour former la macro-région Nord-Est. Le texte est donc porté par des personnages politiques déjà habitués, grâce notamment à toutes les propositions avortées évoquées précédemment, à l'idée de voir leur région remaniée.

L'argumentaire développé est là encore de facture tout à fait classique, les formules rhétoriques employées sont les mêmes que celles qu'on retrouve pour la proposition précédente (Morassut et Ranucci, 2014) ou que ce qui avait été développé par le gouvernement français lors de la réforme de la fusion des régions. Le contexte de la rédaction de ce projet de loi est celui de la grande réforme constitutionnelle voulue par le gouvernement et en particulier le président du Conseil Matteo Renzi (évoquée au chapitre 2). Pour les rédacteurs du projet de loi, « la révision du Titre V de la seconde partie de la Constitution impose également une réécriture des dimensions des régions, dont le dessin actuel doit être actualisé à la lumière de la simplification et de la rationalisation de l'État dans tous ses niveaux de gouvernement⁴⁶⁶ » et ce alors même que toutes les révisions constitutionnelles précédentes ont été faite à maillage régional constant.

L'ouverture du texte est composée d'une longue citation⁴⁶⁷ du géographe Lucio Gambi, extraite de son essai « L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative », publié quelques mois avant son décès en 2005. La présence de cette référence renforce l'idée, déjà avancée plusieurs fois dans cette thèse, selon laquelle le recours aux autorités scientifique et aux paroles d'experts joue un rôle dans la légitimation des politiques publiques italiennes. Dans ce texte, Lucio Gambi rappelle l'origine des régions italiennes : de vulgaires compartiments statistiques de l'époque pré-unitaire qui, s'ils étaient

⁴⁶⁶ « la revisione del titolo V della parte seconda impongono anche una riscrittura delle dimensioni delle regioni, il cui attuale disegno territoriale va attualizzato alla luce della semplificazione e della razionalizzazione dello Stato in tutti i suoi livelli di governo. »

⁴⁶⁷ Elle représente 257 mots soit une vingtaine de lignes et un quart de la longueur totale du texte accompagnant le projet de loi, ce qui est plutôt rare dans le cadre d'un texte à vocation législative.

effectivement fondés sur la recherche d'une hérédité du temps long de l'histoire à leur conception en 1864, n'était déjà plus valide sous bien des aspects au moment de la rédaction de la Constitution en 1948 et sont devenus toujours plus inadéquats au fil du temps. L'échec du référendum constitutionnel du 04 décembre 2016 - souhaité et sans doute trop personnifié par l'ex-président du Conseil Matteo Renzi - a pour l'heure mis un terme à la fièvre des propositions de redécoupage chez les dirigeants politiques. Pourtant, la question trouve encore régulièrement des échos dans la presse et, à l'image de ce qui s'est déroulé en France au moment de la réforme de fusion des régions, nombreux sont ceux – experts ou profanes - qui soumettent leur proposition, exposant parfois des visions militantes sous l'étiquette du « bon sens ». Il est à noter que parmi les différents projets de réforme avancés sur le plan politique, aucun ne propose la scission entre l'Émilie et la Romagne, pourtant réclamée parfois par quelques fervents défenseur de la supposée « identité culturelle romagnole » (cf. chapitre 2).

A l'image de l'intervention en séance du Conseil Régional citée plus haut, les acteurs régionaux (contrairement aux députés) se montrent généralement méfiants, voire hostile à ces velléités de changement et tous, parmi ceux rencontrés en entretien, défendent un *statu quo*. Un dirigeant de la société LazioInnova, évoque ainsi la question de la réforme administrative du maillage régional (avec création d'un district de Rome Capitale et disparition du Latium absorbé par les régions environnantes) en émettant un jugement très négatif sur cette idée qu'il ne juge profitable pour aucune des parties en présence :

« Dans le cadre des discussions qui ont lieu au niveau politique sur une redéfinition des périmètres administratifs des régions, avec les fusions de régions en macro-régions, l'une des hypothèses à l'étude est de créer une aire métropolitaine qui soit un district de la capitale, qui si je me souviens bien devrait être un peu plus grand que la Province de Rome. Puis le reste du Latium disparaîtrait, divisé entre les autres régions. Je considère ce projet comme plutôt négatif... tout comme les autres propositions sur les autres régions⁴⁶⁸ » (entretien avec Luigi Campitelli, le 04.03.2016)

L'un des éléments clés de ces différents débats encadrant le processus de recomposition territoriale à l'œuvre a trait au statut à donner à la capitale de l'État. Cette question de faire de la métropole romaine une région à part entière, ou selon les appellations un district autonome disposant (au minimum) des pouvoirs des régions administratives constitue un repoussoir dans le discours des acteurs de la Région Latium. La concession par l'État d'un

⁴⁶⁸ « *Nel ambito delle discussioni che ci sono a livello politico su una diversa perimetrazione amministrativa delle regioni, con accorpamento delle regioni in macro regioni, una delle ipotesi allo studio è quella di creare l'area metropolitana che sia distretto capitale, che dovrebbe essere se ricordo bene un po' più ampia dell'attuale provincia di Roma. Poi il resto del Lazio sparisce, suddiviso tra altre regioni. Lo considero come abbastanza negativo... come considero negativo altre proposte su altre regioni.* »

statut différent à la Capitale, déjà partiellement avancée en 2009, reçoit cependant le soutien des élites romaines :

« Au-dessus nous avons une Région qui, au final, est faible comparé à ce qu'était la province de Rome auparavant, faible en termes d'importance et en termes de structure. Mais toutes les deux ne sont rien comparé à la prépondérance du rôle de Rome, de la ville de Rome, la Commune. Parce qu'il s'agit d'un monstre difficile à encadrer par le bien d'une collectivité comme une Province, aujourd'hui Ville Métropolitaine, ou une Région. A tel point qu'aujourd'hui démarre en Italie un débat, de niveau y compris constitutionnel, sur la Capitale de l'Italie, sur Rome. Savoir si Rome doit avoir un statut différent de celui des autres communes. Rome actuellement, mis à part une loi sur Rome Capitale qui n'a d'ailleurs pas eu d'effets concrets et efficaces, est traitée sur le plan administratif comme une commune moyenne ou même petite. Leurs instruments administratifs sont les mêmes. Rome, au même titre que les autres grandes capitales européennes, aurait besoin d'un statut particulier, d'une autonomie différente⁴⁶⁹ » (entretien avec Massimo Piacenza, dirigeant du service planification de la métropole de Roma Capitale, le 26.10.2017)

A l'image de ce qui avait été signalé dans les chapitres précédents, le principal obstacle à la production d'un récit territorial uniforme et efficace pour la Région Latium reste donc le poids de la capitale, qu'il soit envisagé en termes démographique, en terme politico-institutionnel ou en termes d'image.

Conclusion du chapitre 6

Il apparait évident à l'issue de ces analyses que la production du récit territorial n'est pas linéaire et que les pics d'activité dans la production du discours sont le plus souvent concomitants à la mise en œuvre de réformes territoriales à l'échelle nationale. La réforme constitutionnelle du tournant des années 2000, la loi Delrio instituant les métropoles et la tentative réforme promise par le référendum de 2016 sont ainsi des dates clés où les discours sur la spécificité d'un territoire et sa place par rapport aux autres se sont multipliés. Il semble bien y avoir dans ces discours des signes d'une « logique performative de validation d'une existence » qui est due à la « nécessité pour l'élue de re-produire le territoire qui légitime sa représentation » (Fourny, 2005, p. 32) et ce dans un souci de production du sens de la représentation politique.

⁴⁶⁹ « Al di sopra abbiamo una Regione che tutto sommato è debole rispetto a quanto era forte la provincia di Roma prima, debole come importanza, come struttura. Ma tutte e due sono nulle rispetto alla preponderanza del ruolo di Roma, di Roma città, il Comune. Perché è un mostro difficile da inquadrare attraverso enti come provincia, adesso Città Metropolitana, o regione. Tanto è vero che adesso sta partendo in Italia un dibattito di livello anche costituzionale sulla capitale d'Italia, su Roma. Sapere se Roma deve avere uno statuto diverso rispetto agli altri comuni. Roma attualmente a parte una legge su Roma Capitale che però non ha degli effetti reali molto efficaci, è uguale a un comune medio o anche piccolo insomma, come entità amministrativa. I strumenti amministrativi sono uguali. Roma avrebbe bisogno come altre grandi capitali mondiali di uno statuto particolare. Di un'autonomia diversa ».

Conclusion générale de la partie 3

Cette troisième et dernière partie avait pour enjeu de prendre en considération la géopolitique interne comme moteur de la dynamique des représentations. L'étude de la facette directement politique du récit territorial, c'est-à-dire sa dimension institutionnelle – voire interinstitutionnelle – montre que sa production est également une contrainte formelle. En effet, le récit territorial est aussi un discours destiné à structurer les relations entre institutions. Les cibles de cette partie de la narration territoriale, qui correspond à l'élément instrumental de l'identité territoriale identifié dans les travaux de Michael Keating, sont différentes de celles du chapitre précédent : elle s'adresse avant tout à la population locale et aux élites des autres échelons politico-administratifs. Même si la question territoriale ne constitue pas une thématique majeure des discours d'investitures analysés au chapitre 5, les éléments mis au jour dans les chapitres 5 et 6 confirment cette « prégnance des territorialités dès qu'on évoque la spatialité des acteurs politiques locaux, lorsqu'ils sont dominés, et aussi et peut-être surtout nationaux dans leur position de domination » (Tesson, 2014, p. 94).

Les modalités d'expression du néorégionalisme (Ferlandino et Molinari, 2009 ; Keating, 1998 ; Söderbaum et Shaw, 2004) qui se définit non plus principalement dans sa relation avec l'État mais plutôt dans la relation des régions avec le marché et les institutions supra et infra étatiques, amènent à penser un autre rôle pour le récit territorial officiel. La mise en récit légitimante du territoire est utilisée comme instrument de pouvoir dans les négociations avec les autres mailles pour l'acquisition de nouvelles compétences ou pour s'arroger le droit d'intervenir dans un domaine jusqu'ici réservé à un autre niveau de collectivité territoriale.

Dans les deux cas d'étude, la substitution partielle mais progressive de la référence à l'État par celle à l'Union Européenne témoigne du désir d'une plus grande autonomie dans les choix en termes de politiques publiques et dans les modalités de leur financement. Il ne s'agit toutefois pas de fragiliser l'unité de l'État italien et ni le Latium ni l'Émilie-Romagne ne semble destinées à devenir des niveaux concurrents et la marge de manœuvre limitée pour négocier plus de fédéralisme semble parfaitement intégrée.

Toutefois, les diverses tentatives de « petite fabrique des territoires », qui se sont exprimées encore récemment par la mise en place des *aree vaste* pour les politiques sectorielles en Émilie-Romagne, ne pèsent pas lourd face à l'activité de recomposition territoriale décidée par l'État, comme en témoigne son passage en force lors de l'institutionnalisation des Villes Métropolitaines.

Le polycentrisme est ici aussi utilisé comme une vitrine, voire un bouclier, par les acteurs régionaux de l'Émilie-Romagne pour ne pas perdre leurs prérogatives face à l'affirmation métropolitaine de Bologne. Les acteurs régionaux du Latium peinent quant à eux à faire

Conclusion générale

exister leur maille et s'en remettent, pour imposer leur vision, aux moments de crises qui surviennent de manière récurrente à la tête de la Commune de Rome. Malgré ces efforts, les signes d'une « victoire des villes » et de la concrétisation du processus de métropolisation à l'œuvre, déjà signalée au chapitre 4 dans l'activité de promotion touristique, ne peuvent être empêché par les acteurs régionaux. Pour autant, la réforme effective du maillage régional italien constitue encore aujourd'hui une arlésienne.

Conclusion générale

Cette thèse visait à décortiquer le processus par lequel des acteurs locaux produisent du territoire en cherchant à conférer une consistance à une maille politico-administrative, c'est-à-dire à l'informer, la faire connaître et développer les représentations qui lui sont associées. Il s'agit donc d'une contribution aux réflexions nombreuses concernant les manières de gouverner les territoires et leur développement. Certes le débat scientifique sur la nature de la territorialité contemporaine tend à certains égards à dépasser une vision des lieux et des territoires comme contenant clos sur eux-mêmes (Vanier, 2015), mais la production des politiques se fait encore au sein de compartiments territorialement définis que sont les régions, et dont les responsables (politiques ou administratifs) défendent les intérêts et la pérennité. Cela semble d'autant plus évident à l'heure où les multiples réformes territoriales entreprises par les Etats et l'arrivée d'un nouvel échelon autour de la métropole témoignent de l'instabilité du paysage institutionnel en Europe. Au terme de ce travail, il apparaît que le pouvoir instituant du récit territorial officiel produit par les collectivités régionales et locales italiennes recouvre plusieurs dimensions et s'exprime de manière plus ou moins forte dans le temps et en fonction des contextes régionaux. Cette conclusion invite à saisir le récit territorial non seulement comme un objet de la recherche en soi, mais comme une porte d'entrée méthodologique pour l'analyse de la territorialité en train de se faire.

1. Le récit territorial, un objet scientifique hybride et protéiforme qui nécessite de multiplier les angles d'approche

Le choix de définir le récit territorial comme l'ensemble des discours qui, implicitement ou explicitement, confèrent un sens et une image à un territoire administratif tout en légitimant l'exercice du pouvoir à cette échelle particulière lui confère d'emblée un caractère complexe. Ce dernier repose en effet sur une multiplicité des narrateurs (et de leurs intentions), d'écritures et de réécritures du territoire, mais également sur une multiplicité des supports, médiations et remédiations. Le récit territorial n'en est pas pour autant un objet indéfinissable ou insaisissable. Il tire son principe de cohérence de la nature même du territoire politique qu'il concerne : un territoire délimité (une maille aux contours bien identifiés) et administré (au sein duquel s'exerce une autorité politique légitime et en capacité de produire du récit). Le travail mené sur le terrain a permis de rassembler un corpus de sources documentaires très diverses et à même de donner une vision synthétique (mais non exhaustive) du récit territorial officiel produit par les deux institutions régionales de l'Emilie-Romagne et du Latium. Le choix de ces deux terrains d'étude confirme que le mythe de l'Italie régionaliste tel qu'il est parfois vu de la France n'a plus lieu d'être, et beaucoup des questions affrontées par les acteurs régionaux dans le cadre des régions italiennes sont similaires à

Conclusion générale

celles qui se posent aux acteurs des régions administratives françaises. Les choix qui ont guidé la constitution du corpus documentaire consistaient donc avant tout à ne pas exclure de matériau dès lors qu'il portait sur le territoire régional ou son institution et qu'il était diffusé par un organisme directement en lien avec l'administration. Le corpus analysé comprenait ainsi à la fois des déclarations politiques, des documents techniques ainsi qu'une sélection de brochures officielles et de « traces numériques » (Severo et Romele, 2015), de ces collectivités territoriales sur les nouveaux médias et les réseaux sociaux, supports majeurs de la production contemporaine des représentations sociales.

Les trois parties du manuscrit s'agencent pour donner les clés de ce processus « d'institutionnalisation du territoire politique » (si on paraphrase la littérature anglophone) ou de « réchauffement territorial » (Tesson, 2014). Ainsi, la diversité des pratiques et des enjeux que recouvrent la production du récit territorial (chapitre 1 et 2) ne peut être appréhendée à mon sens qu'en saisissant conjointement la dimension communicationnelle (chapitres 3 et 4) et la dimension plus politico-institutionnelle associée aux jeux d'échelle qu'elle implique (chapitre 5 et 6).

En somme, le récit territorial est envisagé ici comme un des moyens de faire coïncider la région en tant que territoire (espace délimité, approprié et suscitant des représentations) et la Région en tant qu'institution. L'objectif de faire tenir ensemble ces (au moins) deux dimensions de la notion de territoire constitue l'un des défis majeurs de ce travail. Pour ce faire, il m'a fallu adopter une posture scientifique à la croisée de plusieurs champs : l'aménagement du territoire et la géographie, à travers au moins trois de ses courants (régionale, culturelle et politique), mais aussi les sciences politiques, et les sciences de la communication.

Cette complexité de l'objet de recherche a également nécessité de replacer le récit dans ses contextes multiples de production et de diffusion. En trouvant une source d'inspiration dans la manière dont la sociologie des sciences étudie la formation des énoncés scientifiques (notamment à partir des travaux de Latour et Callon et leur sociologie de la traduction), j'ai fait le choix de considérer le récit territorial comme un « réseau hétérogène » (Akrich, Callon et Latour, 2006 ; Latour et Biegunski, 1989) ou comme un système – certes mouvant, voire parfois labile. En effet, selon le principe de symétrie exposé par ces auteurs, comprendre et expliquer la production des faits scientifiques requiert de prendre en compte dans l'analyse, au-delà des humains, les objets « non-humains » (Houdart et Thiery, 2011) et les discours. Dans cette perspective, le chapitre 3 a cherché à apporter une importance égale aux sujets (acteurs institutionnels) et aux objets (aux supports) constituant le récit.

2. Vers une gouvernance de la fabrique du récit

L'analyse des conditions de production du récit territorial officiel des régions administratives italiennes a nécessité de décomposer la catégorie des « acteurs institutionnels » et a fait apparaître dans le troisième chapitre une diversification croissante de ces acteurs. Dans ce cadre, la thèse a montré que le contrôle qu'exerçaient les dirigeants politiques sur la fabrique du récit, très fort dans les premiers temps de l'institution régionale (notamment en Emilie-Romagne), était allé décroissant à mesure que se multipliaient les locuteurs. En Émilie-Romagne comme dans le Latium, dans les premières années, la fabrique du récit était essentiellement le fruit d'une collaboration entre les représentants de l'institution politique et les intellectuels locaux. Cette collaboration a donné lieu à des circulations tant de matériaux discursifs (les « référents identitaires ») que de personnes, entre les différents services internes à l'institution régionale mais également entre les différents niveaux de collectivités territoriales emboîtés. L'entrée dans le jeu des professionnels de la communication, qui n'agissent plus comme de simples porte-paroles a laissé une empreinte, une façon de parler formellement très uniforme et homogène qui contribue à une standardisation du message. Cependant, à partir du renforcement de la personnalisation du pouvoir politique autour de la figure du Président de Région, initiée dans les années 2000 et maximisée dans les dernières années (notamment grâce à l'utilisation des nouveaux médias), le rôle des leaders politiques dans la fabrique du récit régional semble s'être réaffirmé. En parallèle à cette tendance, on assiste (notamment grâce aux évolutions techniques permises par les nouveaux médias et les réseaux sociaux) à une intégration progressive des usagers – plus que des citoyens. L'ouverture récente du récit territorial à des locuteurs nouveaux, auparavant uniquement considérés comme des cibles, fait du numérique un espace d'interface majeur entre les acteurs institutionnels et les habitants. Dans le domaine de la fabrique de l'image de la région, on passe donc d'un modèle de gouvernement, où les décideurs politiques interviennent directement et ont la main tant sur le processus que sur le produit fini, à un modèle de gouvernance - mode d'autorité plus coopératif que hiérarchique - qui pose des questions tant en termes de coordination de l'action menée qu'en termes de légitimité (Balme, 1997).

La précision des catégories analytiques à privilégier s'est rapidement avérée nécessaire et le chapitre 1 a permis d'avancer l'idée que si l'image est composée de référents identitaires, cela n'en fait pas pour autant une identité. La thèse a ainsi mis en évidence une profonde évolution du sens que recouvre l'expression « d'identité locale » ou « d'identité territoriale » dans le discours des acteurs, notamment des décideurs politiques (chapitre 1). D'un usage essentiellement réservé à la question de l'appartenance et de l'attachement de la communauté locale à son territoire (l'élément affectif de l'identité territoriale selon la typologie de Michaël Keating, 1998), l'expression désigne de plus en plus aujourd'hui l'ensemble des caractéristiques qui permettent de singulariser positivement le territoire. Il

Conclusion générale

est donc aujourd'hui plutôt question de l'élément cognitif et donc d'une logique d'image. La mobilisation des identités culturelles locales, qui se structurent en large part à des échelles infra ou supra régionale, constitue un véritable défi pour les acteurs régionaux. L'identité territoriale est donc aujourd'hui perçue comme une ressource à faire fructifier dans le cadre de projets de développement local. En conséquence, le contenu des référents identitaires mobilisés s'en trouve fortement modifié. Comme l'a montré le chapitre 2, l'appropriation de la thématique de l'identité locale/régionale par le parti politique de la Ligue du Nord dans les années 1990 mais peut-être plus encore le renforcement de la compétition entre les territoires, conséquence de la globalisation économique, expliquent en grande partie cette évolution. L'hypothèse d'une forte variété des enjeux qui président à la fabrique du récit territorial s'en trouve donc confirmée.

Enfin, il apparaît évident que certains éléments du récit territorial sont élaborés pour avoir un usage politique (dans le sens de l'élément instrumental de l'identité territoriale identifiée par Keating) et s'adressent avant tout aux représentants d'autres institutions. L'échelon territorial visé varie en fonction du contexte politico-administratif national et régional : lors des périodes de recomposition territoriale qui menacent la pérennité de la maille régionale, c'est l'Etat qui est le destinataire privilégié de ce discours alors que dans des conditions plus ordinaires l'affirmation de la légitimité et du rôle de l'institution régionale se fait plutôt en direction des représentants des mailles infra régionales. Le polycentrisme est par exemple érigé en référent identitaire par les acteurs régionaux de l'Emilie-Romagne pour ne pas perdre leurs prérogatives face à l'affirmation métropolitaine de Bologne. A l'inverse, le Latium est né comme un « région virtuelle » (Caracciolo, 1991) et l'est longtemps resté. Aujourd'hui la région reste soumise à la question du statut de la capitale voire susceptible d'être démembrée et absorbée en cas de redécoupage. Dans les deux contextes régionaux il est parfois difficile de distinguer la communication politique, destinée à mettre en valeur l'administration et les leaders politiques (et la réussite supposée de leur pratique) et la communication territoriale auprès d'un public plus large, destinée à singulariser la portion d'espace considérée et ses attributs. Enfin, l'image qui est donnée de la région dépend bien des finalités des acteurs régionaux, des priorités qu'ils ont identifiées mais également des compétences que l'institution exerce. Les moments de recomposition territoriale, consécutifs ou préalables aux réformes, constitue des moments pivots où les référents identitaires mobilisés sont repositionnés et affirmés (chapitre 6).

3. Une évolution lente des référents mobilisés pour constituer l'image de la région

L'étude du contenu des représentations témoigne d'une certaine stabilité de l'image du territoire régional proposée dans ce récit. Par exemple, l'habitude des élites régionales et

Conclusion générale

locales émiliennes de présenter toutes leurs réalisations comme des *success story* contribue à la rente d'image (la permanence des représentations positives de la région), alors même que les indicateurs économiques et sociaux ne sont plus toujours au beau fixe. Cette inertie est inhérente à la structure des représentations sociales, avec son noyau central et ses éléments périphériques mis en évidence notamment par Jean-Claude Abric (encadré 2 p.82), elle est aussi le fruit du travail des acteurs. Ainsi, il semble que lorsque la situation diverge de ce qui est identifié comme l'identité profonde de la région, les acteurs en charge de la production du récit continuent à en diffuser une vision idéalisée. D'autres référents identitaires, constituant les éléments périphériques de l'image, sont circonstanciés au contexte d'énonciation du récit et apparaissent ou disparaissent au fil du corpus, comme la référence à la gastronomie aujourd'hui.

Les évolutions identifiées dans la fabrique du récit territorial régional sont donc le résultat de plusieurs facteurs, qui se pondèrent différemment selon la période et la région considérée. Ces facteurs peuvent être répartis selon deux grandes catégories : internes et externes à l'institution régionale. Parmi les facteurs internes, on trouve en premier lieu le niveau de stabilité du pouvoir politique, la personnalité du gouverneur de région, le temps écoulé depuis la naissance de l'institution mais également l'évolution du tissu productif ou les changements démographiques. Parmi les facteurs externes, il faut bien sûr prendre en compte la conjoncture économique internationale (crises, renforcement de la concurrence entre territoires), le rythme des réformes imposé par l'Etat, l'évolution des techniques et des supports de communication, la mutation des attentes des cibles externes (notamment les pratiques touristiques).

Le mouvement qui en résulte peut être résumé sous la forme de phases chronologiques différentes dans les objectifs et dans le contenu de cette construction de l'image de mes deux régions d'étude. J'ai ainsi recensé une première période d'institutionnalisation (qui commence en Emilie-Romagne avant la naissance officielle de la collectivité régionale) au cours de laquelle le discours identitaire est centré sur ce qui fait l'unité du territoire et de sa population et vise à créer le sentiment d'appartenance. Arrive ensuite la seconde phase d'institutionnalisation où les pratiques communicationnelles se transforment en « communication de proximité » (Cardy, 1997). Elles visent alors à promouvoir l'action de la collectivité territoriale et susciter l'adhésion de la population locale à un projet politique. Enfin, la troisième phase est celle de la promotion. Elle est marquée par un discours essentiellement axé sur la logique d'attractivité et vise à faire reconnaître les « points forts » et « excellences » du territoire régional, tant à l'attention de cibles internes qu'externes au territoire à la région. En Emilie-Romagne, la phase d'institutionnalisation primaire est assez courte et les acteurs passent rapidement à une phase de promotion fondée sur la définition d'un « modèle socio-économique émilien » destiné à devenir une référence en termes de développement local pour les autres régions italiennes et au-delà. Le fait que dans ces trois

Conclusion générale

phases la Région Émilie-Romagne ait régulièrement quelques années d'avance par rapport à celle du Latium sur le moment où s'engagent les transitions d'une phase à l'autre montre également l'importance de la conjoncture locale, en particulier la stabilité du pouvoir politique évoquée plus haut. En d'autres termes, au cours de la période analysée on est passé d'une narration identitaire légitimante et instituante (tournée vers le « nous » comme disposant d'une unité) à une narration support de l'attractivité (tournée vers le « ce qui nous distingue »). Les différentes politiques de conservation et de promotion du patrimoine culturel analysées dans le chapitre 4 constituent des révélateurs de ce phénomène. Cette transition, lisible entre autre à travers l'évolution de l'image proposée lors des Grands Événements impliquant les régions (chapitre 4), correspond bien à ce qu'Anholt avait identifié comme le passage à la « *competitive identity* » (Anholt, 2007).

En croisant l'étude de l'évolution historique de l'emprise spatiale des mailles régionales (chapitre 2) et les stratégies de promotion territoriale à l'œuvre (chapitre 4), on peut noter que ce ne sont pas forcément les zones les plus récemment rattachées au territoire régional, ni celles qui sont les plus en difficulté sur le plan du développement économique, qui font l'objet du plus gros effort de promotion territoriale ou de mise en récit de la part des acteurs institutionnels. Au contraire, les efforts semblent aujourd'hui se concentrer autour de quelques réalités particulières, qui se trouvent être les centres du processus de métropolisation, qu'il s'agisse de l'axe de la *Via Emilia* ou des chefs-lieux Bologne et Rome, j'y reviendrai.

Dans un autre registre, il faut noter que l'image du territoire qui est présentée aux habitants tant de plus en plus à ressembler à celle proposée aux cibles externes à mesure que ces deux destinataires du discours se rapprochent, à cause de la mise en place de stratégies de *branding* territorial (chapitre 4) ou par l'évolution des techniques et des supports de la communication en ligne (chapitre 3). Cette narration contemporaine est, pour des raisons de rentabilité économique, essentiellement tournée vers le tourisme, ce qui constitue un paradoxe, d'autant plus qu'on est rappelons-le dans des régions riches tant à l'échelle européenne que nationale, à l'économie diversifiée malgré des difficultés récentes. Le nouveau récit est fondé sur un certain nombre de clichés et de stéréotypes puisqu'il doit pouvoir parler au plus grand nombre (y compris des cibles étrangères) et fait appel à un petit nombre de formules toutes faites, répétées à l'identique tant dans les matériaux promotionnels que dans les documents de planification stratégique ou dans le discours des dirigeants politiques. Parmi les registres de discours et les référents identitaires souvent mobilisés, l'utilisation de la géographie (et surtout de la géographie dite « classique ») est une constante. En Émilie-Romagne, la prétendue « naturalité » des frontières, l'évidence formée par le triangle que constituent le Pô, la chaîne des Apennins et la mer Adriatique sont par exemple un artifice rhétorique (Ozouf-Marignier, 1993) fréquemment invoqués, d'abord par les acteurs politiques depuis les années 1960 mais aussi plus récemment par le marketing territorial à vocation économique.

Depuis 2016, l'évolution majeure que constitue la promotion différenciée de la Romagne, de l'Emilie-centrale autour de Bologne et de l'Emilie-occidentale pose question. Faut-il y lire un renversement des priorités, où l'efficacité supposée des politiques de développement économique l'emporterait sur l'affirmation d'une image unitaire du territoire régional, ou bien doit-on voir ici les marques d'une confiance dans l'efficacité du travail d'institutionnalisation déjà accompli, et qu'une promotion de la Romagne séparée de l'Emilie ne saurait remettre en cause ?

4. Perspectives de recherche

Les perspectives ouvertes par cette recherche sont nombreuses et, plus que de m'avoir donné la satisfaction d'un travail achevé, elles m'incitent à poursuivre les efforts de recherche entrepris dans des directions connexes. J'insisterai en particulier sur deux d'entre-elles :

La première perspective a une dimension aménagiste. Cette thèse a en effet été l'occasion de mener une réflexion sur l'interprétation contemporaine du rôle de l'institution régionale dans la mise en scène de son territoire et dans l'aménagement de ce dernier. Si les différents plans et autres documents cadre sont longtemps restés des documents opérationnels, confinés au statut de « littérature grise », la tendance est aujourd'hui à la réalisation de véritables outils de communication grand publics, porteurs de la vision du territoire et de son avenir que les décideurs politiques et techniques veulent promouvoir. Avec le retour de la planification stratégique, moins technique et à visée plus large, le rôle joué par les documents d'aménagement et de programmation territoriale semble être toujours plus celui de vitrine de la territorialité institutionnelle. Pour autant quel est l'impact réel de ce genre de documents sur les représentations sociales ? Est-ce que le fait d'affirmer être une région ou une métropole « *smart* », « innovante », « moteur pour le pays », doté d'une liste somme toute tenue de valeurs supposées partagées est si déterminant dans l'idée que se font les usagers du territoire en question ? En d'autres termes : peut-on véritablement planifier l'image d'une région, les représentations qui y sont associées ?

L'Emilie-Romagne est une région façonnée tant par certains héritages historiques que par la planification territoriale entreprise par ses dirigeants politiques récents. L'administration régionale perpétue l'usage du plan comme mode de production d'une vision commune de l'avenir régional⁴⁷⁰. Dans le Latium, le poids de Rome rend difficile la production d'une vision à l'échelle régionale qui puisse différer de celle d'une aide aux périphéries délaissées. Pour

⁴⁷⁰ Une exposition intitulée « Cinquant'anni di pianificazione in Emilia-Romagna, piani e progetti per Sant'Ilario d'Enza » a d'ailleurs été réalisée en mars 2016 par le biais d'une collaboration entre différents services internes à l'administration régionale. Cette exposition témoigne de la volonté de la part de l'administration régionale d'intégrer les compétences et le statut de pionnier joué par l'Emilie-Romagne en matière de planification territoriale au rang de référent identitaire.

Conclusion générale

autant la mise en scène du rôle traditionnel de garant de l'équité territoriale qu'à longtemps occupé l'institution régionale semble aujourd'hui remis en question. Au sein des différents projets de développement territorial, la question de l'attractivité touristique peut être considérée ici comme un révélateur. La pratique de la communication touristique, qui concentre beaucoup des moyens dédiés à la fabrique du récit territorial ne semble plus être un instrument au service de la réduction des inégalités par l'intermédiaire d'un aménagement homogène et équilibré du territoire régional. Dans ce domaine comme dans d'autres, la tendance semble être à la sélection et à la concentration des ressources sur des espaces toujours plus étroits et toujours moins nombreux, souvent ceux qui sont le siège des processus de métropolisation. Une analyse de la situation dans les autres régions administratives italiennes et européenne confirmerait-elle cette tendance ?

La seconde perspective, intimement liée à la précédente, constitue une ouverture à d'autres objets, moins fermement circonscrits mais tout aussi importants pour comprendre ce qui se joue dans la fabrique des représentations territoriales. Depuis la réalisation du projet de thèse et même avant, j'ambitionne de dépasser le prisme de la production du récit pour en arriver à celui de la réception : les efforts entrepris par les acteurs institutionnels dans la constitution du récit officiel sont-ils efficaces ? Quel est l'influence concrète du récit mis au point par l'institution dans les représentations sociales associées à un territoire en général ? La suite de cette recherche doctorale nécessiterait d'étudier la réception de ces discours chez ses différentes cibles, les habitants, les touristes et autres types d'utilisateurs, les élus et décideurs des autres niveaux politico-institutionnels.

L'étude du récit territorial officiel, produit par l'administration, ne permet pas de rendre compte de l'existence de récits alternatifs, produits « par le bas » et parfois à des échelles différentes, même si on l'a vu, il les rencontre voire les englobe parfois. Ces récits, produits par les individus ou les groupes (notamment le milieu associatif) coexistent mais mobilisent souvent des référents identitaires différents. Comment le récit officiel se combine-t-il avec ces autres récits produits à propos du territoire, peut-on y observer des situations de controverse ? Enfin, les récits produits en dehors du champ d'action de l'administration régionale diffèrent fondamentalement en ce qu'ils ne sont pas limités à l'extension spatiale de la maille. Cela invite à considérer l'ouverture vers les autres régimes territorialités, notamment réticulaires. Dans cette perspective, l'étude de nouveaux objets géographiques, comme peuvent l'être les « itinéraires culturels », semble particulièrement stimulante, ne serait-ce que par leur dimension intrinsèquement multi-scalaire. En effet les représentations qu'ils suscitent et les enjeux qu'ils recouvrent peuvent être envisagés à l'échelle locale (voisinage, commune, groupement de commune), régionale, nationale, européenne et même à l'échelle mondiale au travers des définitions produites par l'UNESCO et l'ICOMOS. La Via Francigena est un exemple de ces objets réticulaires, de ces itinéraires culturels construits comme un élément patrimonial par un grand nombre d'acteurs aux stratégies territoriales et

Conclusion générale

aux modalités d'appropriation qui peuvent s'avérer divergentes. L'élargissement récent du champ patrimonial permet en effet d'envisager la patrimonialisation des objets immatériels autant que des réseaux de lieux. Les itinéraires culturels illustrent ce changement profond puisqu'ils dépassent en portée symbolique et en emprise spatiale le cadre du local habituellement mobilisé dans les projets de développement territorial. Dans une perspective classique, adoptée notamment dans le chapitre 4 de cette thèse, le patrimoine culturel doté d'une vertu singularisante conférant au territoire local ou régional sa spécificité. Mais comment se construisent les représentations, quels sont les choix de référents identitaires qui président à la mise en récit d'objets qui traversent tant de territoires institutionnels différents ? Cette question ouvre la voie à une autre série de questionnements que je réserverai à l'après-thèse.

Annexes

Annexe 1. Tableau de synthèse des acteurs interrogés en Emilie-Romagne

Nom Prénom	Date	Terrain local	Poste exercé au moment de l'entretien	Statut acteur
Alberani	26/01/2015	Bologne	Dirigeant CISL Bologne	Acteur économique
Calabritto Cristiana	28/01/2015	Bologne	Employée Unindustria Bologne	Acteur économique
Lunghi Maurizio	29/01/2015	Bologne	Secrétaire Général CGIL Bologne	Acteur économique
Zucchini Alessandro	24/01/2015	Bologne	Directeur IBC RER	Acteur technique
Grandi Roberto	27/01/2015	Bologne	Resp. Scientifique BCBP	Acteur technique
Segré Andrea	19/05/2015	Bologne	Directeur Centre Agro-alimentaire Bologne	Acteur technique
Cervellati Pier Luigi	21/05/2015	Bologne	Architecte	Acteur technique
Guidi Leda	27/10/2015	Bologne	Responsable des "Services de Communication aux cit	Acteur technique
Boccafogli Fabio	22/04/2016	Bologne	Chercheur au sein du service de statistique	Acteur technique
Barigazzi Giuliano	31/01/2014	Bologne	Chef du cabinet du maire de Bologne	Décideur politique
Gabellini Patrizia	29/10/2014	Bologne	Assesseur à l'urbanisme Bologne	Décideur politique
Ronchi Alberto	22/05/2015	Bologne	Assesseur à la culture	Décideur politique
Farinelli Franco	27/01/2015	Bologne	Professeur Géographie UNIBO	Universitaire
Vandelli Luciano	29/01/2014	BologneCM	Rédacteur du statut	Acteur technique
Passarelli Giorgio	29/10/2014	BologneCM	Tecnico di Garanzia RER	Acteur technique
Anderlini Fausto	30/10/2014	BologneCM	Directeur service statistique Province de Bologne	Acteur technique
Ramazza Sergio	23/01/2015	BologneCM	Fonctionnaire RER	Acteur technique
Gamberini Simone	24/01/2014	BologneCM	Maire Casalecchio di Reno	Décideur politique
Prodi Vittorio	26/01/2014	BologneCM	Député européen ancien président de province	Décideur politique
Vitali Walter	28/10/2014	BologneCM	Fondateur Association Laboratorio Urbano	Décideur politique
Barigazzi Giuliano	30/10/2014	BologneCM	Chef de cabinet du maire de Bologne	Décideur politique
Lamberti Rafaella	29/10/2014	BologneCM	Présidente association laboratorio Urbano	Société civile
réunion collective		BologneCM		Société civile
Tarozzi Michella	29/10/2015	Imola	Chef de cabinet du maire	Acteur technique
Manca Daniele	28/01/2014	Imola	Maire Imola	Décideur politique
Manca Daniele	31/10/2014	Imola	Maire Imola	Décideur politique
Raimondi Piera	27/01/2014	Région ER	Journaliste service presse région ER	Acteur technique
Dall'Olio Claudia	27/10/2014	Région ER	Fonctionnaire service de planification territoriale rég	Acteur technique
Maccani Paola	28/10/2014	Région ER	Responsable Evret	Acteur technique
Guaragno Graziella	27/01/2015	Région ER	Fonctionnaire RER	Acteur technique
Maccani Paola	20/05/2015	Région ER	Dirigeante ERVET	Acteur technique
Bartolini Silvia	20/05/2015	Région ER	Présidente Consulta per gli Emiliani Romagnoli all'est	Acteur technique
Losavio Giovanni	21/05/2015	Région ER	Président Italia Nostra	Acteur technique
Bonora Paola	21/05/2015	Région ER	Professeur Géographie UNIBO	Acteur technique
Montemaggi Nicholas	29/09/2015	Région ER	Chargé de com Agence de Promotion Touristique	Acteur technique
Maccani Paola	28/10/2015	Région ER	Dirigeante ERVET	Acteur technique
Ghedini Rudi	28/10/2015	Région ER	Fonctionnaire service de presse	Acteur technique
Malossi Elettra	22/04/2016	Région ER	Fonctionnaire départ. de planification territoriale	Acteur technique
Saliera Simonetta	27/01/2014	Région ER	Vice-Présidente Région ER	Décideur politique
Molinari Luca	23/01/2015	Région ER	chef de cabinet de la présidente du Conseil régional	Décideur politique
Zucchini Alessandro	26/01/2015	Région ER	Directeur IBC RER	Décideur politique
Gibertoni Giulia	28/01/2015	Région ER	Conseillère Régionale ER	Décideur politique
Franchini Roberto	20/05/2015	Région ER	Responsable service de presse RER	Décideur politique
Emiliani Andrea	21/05/2015	Région ER	Retraité, fondateur IBC	Décideur politique
Bianchi Patrizio	22/05/2015	Région ER	Assesseur Politiques Européennes Travail Formation	Décideur politique
Franchini Roberto	24/10/2017	Région ER	retraité, ex-directeur agence de communication	Décideur politique
Bonora Paola	24/01/2014	Région ER	Professeur Univ.	Universitaire
Marchi Marzia	29/01/2014	Région ER	Professeur Univ.	Universitaire
Balzani Roberto	28/10/2015	Région ER	Professeur d'histoire - Candidat à la présidence de la	Universitaire

Annexes

Annexe 2. Tableau de synthèse des acteurs interrogés dans le Latium

Nom Prénom	Date	Terrain local	Poste exercé au moment de l'entretien	Statut acteur
Bartolomeo Sandro	29/05/2014*	Formia (LT)	Maire de Formia	Décideur politique
Battisti Roberto	28/05/2014	Région Latium	Dirigeant Federlazio	Acteur économique
Sterpa Alessandro	12/05/2014	Région Latium	Responsable service administratif de la Région	Acteur technique
Pasquetti Anna	20/05/2014	Région Latium	Fonctionnaire agence de promotion touristique	Acteur technique
Prezioso Maria	26/05/2014	Région Latium	Professeur Univ. Roma 3	Acteur technique
Sterpa Alessandro	27/05/2014	Région Latium	Directeur service juridique région Latium	Acteur technique
Mostarda Stefano	20/03/2015	Région Latium	Responsable archives Conseil régional Lazio	Acteur technique
Michetti Franco	23/03/2015	Région Latium	Fonctionnaire présidence région Latium	Acteur technique
Mostarda Stefano	27/03/2015	Région Latium	Responsable archives Conseil régional Lazio	Acteur technique
Macchia Fiorella	30/03/2015	Région Latium	Fonctionnaire service Culture	Acteur technique
Leon Alessandro	05/05/2015	Région Latium	Directeur CLES	Acteur technique
Curato Valentina	08/05/2015	Région Latium	Chercheuse CENSIS	Acteur technique
Gilberti Pietro	11/05/2015	Région Latium	Responsable communication Région Latium	Acteur technique
Carta Marina	11/05/2015	Région Latium	Fonctionnaire service cartographique	Acteur technique
Marcelli Maria Tiziana	18/05/2015	Région Latium	Dirigeante LazioInnova	Acteur technique
De Rita Giuseppe	23/02/2016	Région Latium	Directeur du CENSIS	Acteur technique
Priarone Cristina	02/03/2016	Région Latium	Directrice Roma-Lazio Film Commission	Acteur technique
Valli Gabriele	22/02/2017	Région Latium	Directeur agence com privée	Acteur technique
Santarelli Flaminia	28/02/2017	Région Latium	Dirigeante Agence Promotion Touristique	Acteur technique
Pasquetti Anna	04/03/2016*	Région Latium	Fonctionnaire agence de promotion touristique	Acteur technique
Guarino Carlo	23/03/2015*	Région Latium	Responsable communication Région Latium	Acteur technique
Leon Alessandro	28/04/2016*	Région Latium	Directeur CLES	Acteur technique
Rodano Giulia	30/05/2014	Région Latium	Militante politique	Décideur politique
Bastianelli Giovanni	17/03/2015	Région Latium	Directeur APT	Décideur politique
Pronti Alberto	13/05/2015	Région Latium	Retraité, ex directeur Tourisme	Décideur politique
Noccioli Marco	03/03/2016	Région Latium	Directeur du département Emploi	Décideur politique
Campitelli Luigi	05/03/2016	Région Latium	Dirigeant LazioInnova	Décideur politique
Briganti Quirino	28/04/2016	Région Latium	Resposable Cabina di Regia Expo2015	Décideur politique
Castaldo Valentino	05/05/2014	Région Latium	Fondateur Association Lazionauta	Société civile
Zervini Enrico	30/05/2014	Région Latium	Fondateur Romani Turisti A Roma	Société civile
Pesci Massimo & Gianni Garofoli	21/03/2015	Région Latium	Fondateurs de l'association Tesori del Lazio	Société civile
Cremschi Marco	19/05/2014	Région Latium	Professeur Univ. Roma 3	Universitaire
Banini Tiziana	18/03/2015	Région Latium	Prof. Univ. Roma Sapienza	Universitaire
Tanzi Patrizia	31/03/2015	Rome	Responsable promotion touristique région	Acteur technique
Guarino Paolo	25/03/2015*	Rome	Conseiller en communication	Acteur technique
Piacenza Massimo	26/10/2017	Rome CM	Directeur service planification	Acteur technique

Annexes

Annexe 3. Traduction (personnelle) de la préface de l'ouvrage Dal Grande Fiume al Mare par Vasco Errani (alors président de région) :

« Un grand ensemble

Comment peut-on résumer l'identité d'une région et de ses habitants ? Parfois il suffit d'une image, un signe, un élément architectural. Parfois il est nécessaire de faire appel à la parole, avec le son et la musicalité d'un accent pour rendre présent à l'esprit une terre et ceux qui y vivent.

Mais peu de choses vont autant en profondeur que l'écriture.

Dans ce livre trente écrivains voient, racontent, vivent leur région, l'Emilie-Romagne, chacun à leur manière, avec les instruments qu'ils jugent les plus adaptés.

Il y a de l'espace pour les grandes histoires, pour le récit de vécus quotidiens, là où se détaille le caractère des gens, les différences comme les identités communes.

Il en est né un livre qui rend hommage à un peuple composé de personnes à la fois rêveuses et dotées d'un esprit pratique, en constante évolution mais attaché au fil conducteur de la passion civile, politique et sociale, à la volonté de participer et à celle d'être au premier rang dans l'histoire nationale et au-delà.

Ce sont des histoires vraies, documentées ou inventées, desquelles émergent labour et vacances, brume et soleil, un parasol de Rimini ou un château des alentours de Parme. Une mosaïque qui compose une grande histoire humaine, dans laquelle chacun a dû, à un certain moment, choisir sa route et faire partie d'une décision qui soit significative à la fois pour soi et pour les autres.

À partir des valeurs que sont la liberté et la démocratie, enraciné dans l'histoire de la Résistance – particulièrement vive dans notre territoire – en continuant avec le travail, avec la création d'un bien-être diffus, avec une éthique du bricolage et du faire ensemble comme moteur du principe coopératif et solidaire.

Enfin dans la culture, dans l'art, dans la communication, où se reconnaît la structure d'une région constituée d'idées qui donnent, à leur tour, substance et lymphe aux technologies et aux réseaux.

Ce sont les différents points forts qui forment un grand ensemble. Et ce livre en est le miroir curieux et amusé.

Vasco Errani, Président de la région Emilie-Romagne »

Annexe 4. Retranscription du texte prononcé par Carlo Lucarelli dans la vidéo utilisée pour présenter l'Emilie-Romagne à l'occasion de l'exposition « Regioni e Testimonianze d'Italia » lors des festivités du cent-cinquantesimaire de l'Unificazione italiana. Rome – 2011.

Source : <https://www.youtube.com/watch?v=7hrCjI01cUU> (consulté le 17.07.2019)

Per chiamarci non basta una parola sola : Emilia-Romagna, Emiliano-Romagnolo c'è ne vogliono almeno due, e anche un trattino per unirle. Perché siamo tante cose, tutte insieme e tutte diverse. Un inverno continentale con un freddo che ti ghiaccia il respiro, e un'estate tropicale che ti scioglie la testa. A volte tutte insieme come dice Pier Paolo Pasolini : inverno col sole e la neve. Pianure che si perdono piatte all'orizzonte e montagne tra le più alte d'Italia. La terra e l'acqua che si fondono alle foci dei fiumi che sembra di essere la fine del mondo. Città d'arte e distretti industriali, le spiagge delle riviere che pulsono sia di giorno che di notte. E spesso soltanto una strada o una ferrovia a separare tutto questo, e noi le viviamo tutte queste cose, nello stesso momento, perché siamo gente che lavora a Bologna, dorme a Modena e va ballare a Rimini come diceva Pier Vittorio Tondelli. E ci sembra comunque la stessa città che si chiama Emilia-Romagna. Siamo tante cose, tutte diverse e tutte insieme. Per esempio, siamo una regione nel cuore dell'Italia, quasi al centro dell'Italia, eppure siamo una regione di frontiera. Siamo anche noi un trattino, una cerniera tra il Nord e il Sud. E se da Nord a Sud vuoi andare devi passare di qui, dall'Emilia-Romagna che come succede a tutte le frontiere qualcosa da e qualcosa prende a chi passa e soprattutto a chi resta. Magari perché qui ci è venuto a studiare, a lavorare o anche solo a divertirsi ma poi ha deciso viverci su questa terra che non è soltanto un luogo, un posto fisico in cui stare, ma soprattutto un modo di fare e di vedere le cose. Per esempio, qui la terra prende forma e diventa vase e piastrelle di ceramica, la campagna diventa prodotto, anche la notte, il mare e il divertimento qui diventano industria Qui si fa veloce e diretto come le strade che attraversano la regione, così dritte che sembrano tirate col righello, e si fa per avere certo, anche per essere, ma si fa soprattutto per stare. Per stare meglio. Gli asili, le biblioteche, gli ospedali, le macchine più belle del mondo. In nessuno altro posto come qui quando la gente va a tavola parla così tanto di quello che mangia. Lo racconta, ci litiga : l'aceto balsamico, il ripieno dei tortellini, la cottura della piadina, e mica solo questo... sono più di 4000 le ricette depositate in Emilia-Romagna ! Ecco, la gente lo studia quello che mangia, perché ogni cosa, anche la più terrena, anche il cibo, anche il maiale, da noi diventa cultura e diventa filosofia. Però non resta mica lassù per aria, poi là si mangia. Se negli altri posti mente e cervelli si incontrano e dialogano nei salotti, da noi invece lo si fa in cucina. Perché siamo gente che parla, che discute, che litiga, gente che a stare zitta proprio non ci sa stare. Allora ci mettiamo insieme per farci sentire, fondiamo associazioni, comitati, cooperative, consorzi,

movimenti, per fare le cose con un cuore che batte come un motore a quattro tempi, con una testa che sogna cose fantastiche pero con le mani che poi ci arrivano a farle quelle cose li, e quello che resta da fare? Vabbene diventa un'altro sogno. A volte ci riusciamo, e a volte no. Perchè tante cose vuol dire anche tante contraddizioni che spesso non si fondono per niente anzi, contrastano proprio, pero convivono sempre. Tante cose, tutte diverse e tutte insieme perchè questa è una regione che per chiamarla, per raccontarla, un nome solo non basta.

Traduction :

Pour nous nommer un mot ne suffit pas : Emilie-Romagne, Emilien-Romagnol : il en faut au moins deux, mais il faut aussi un trait d'union pour les lier. Parce que nous sommes tant de choses, toutes ensemble et toutes différentes. Un hiver continental avec un froid qui te glace le souffle, et un été tropical qui te fait fondre la tête. Parfois tout cela en même temps comme le dit Pier Paole Pasolini : un hiver avec le soleil et la neige. Des plaines à perte de vue et des montagnes parmi les plus hautes d'Itali. La terre et l'eau qui se mêlent à l'embouchure des fleuves comme si c'était la fin du monde. Des villes d'art et des districts industriels, les plages de la riviera qui palpitent de jour comme de nuit. Et souvent ce n'est qu'une route ou un chemin de fer qui sépare tout cela, et nous, nous les vivons toutes ces choses, dans le même moment, parce que nous sommes des gens qui travaillent à Bologne, dorment à Modène et vont danser à Modène, comme disait Pier Vittorio Tondelli. Et cela nous semble être une seule et même ville, qui s'appelle Emilie-Romagne. Nous sommes tant de choses, toutes ensemble et toutes différentes. Par exemple, nous sommes une région au cœur de l'Italie, presque au centre de l'Italie, et pourtant nous sommes une région de frontière. Nous sommes nous-même un trait d'union, une charnière entre le Nord et le Sud. Et si du Nord tu veux te rendre au Sud tu dois passer par ici, par l'Emilie-Romagne, qui, comme cela se produit à toutes les frontières, prend quelque chose et donne quelque chose à ceux qui passent, mais surtout à ceux qui reste. Peut-être parce qu'on vient ici étudier, travailler, ou même seulement se divertir mais qu'ensuite on décide d'y habiter, sur cette terre qui n'est pas seulement un lieu, un endroit physique dans lequel rester, mais qui est surtout une façon de faire et de voir les choses. Par exemple, ici la terre prend forme et devient des vases et des carrelages de céramique, la campagne devient produit, même la nuit, la mer et le divertissement deviennent ici des industries, ici on fait les choses vite et sans détour, comme les routes qui traversent la région, tellement droites qu'elles semblent avoir été tirées à la règle, et on fait pour avoir, c'est vrai, mais également pour être, et surtout pour demeurer. Pour aller mieux. Les crèches, les bibliothèques, les hôpitaux, les voitures les plus belles du monde. Ici, les gens qui se mettent à table parlent plus de ce qu'ils mangent que partout ailleurs. Ils le racontent, ils en débattent : le vinaigre balsamique, la farce des *tortellini*, la cuisson de la

piadina, mais ce n'est pas tout, loin de là... il y a plus de 4000 recettes déposées en Emilie-Romagne ! Voilà, les gens d'ici étudient ce qu'ils mangent, parce que tout, même la chose la plus triviale, même le cochon, est transformée chez nous en culture et devient philosophie. Mais elle ne reste pas pour autant là-haut dans le monde des idées, ensuite on la mange. Si partout ailleurs les cerveaux se rencontrent dans des salons, chez nous au contraire on le fait en cuisine. Parce que nous sommes des gens qui parlent, qui discutent, qui se disputent, des gens qui sont incapables de se taire. Alors nous nous mettons ensemble pour nous faire entendre, nous fondons des associations, des comités, des coopératives, des consortiums, des mouvements, pour faire les choses avec un cœur qui bat tel un moteur à quatre temps, avec une tête qui rêve à des choses fantastiques mais aussi avec des mains qui ensuite parviennent à les réaliser ces choses-là. Et ce qui reste à faire ? Et bien cela devient un nouveau rêve. Parfois nous y arrivons, parfois pas. Parce que tant de choses cela signifie aussi tant de contradictions, qui souvent ne se marient pas, voire même qui s'opposent, mais qui vivent tout de même ensemble, toujours. tant de choses, toutes différentes et toutes ensemble parce que cette région, pour la nommer, pour la raconter, un seul nom ne suffit pas.

Annexe 5. Reproduction du tableau *Lo Studio*, de D. Ferri présenté par la Région Emilie-Romagne lors de l'Exposition Italia 1911

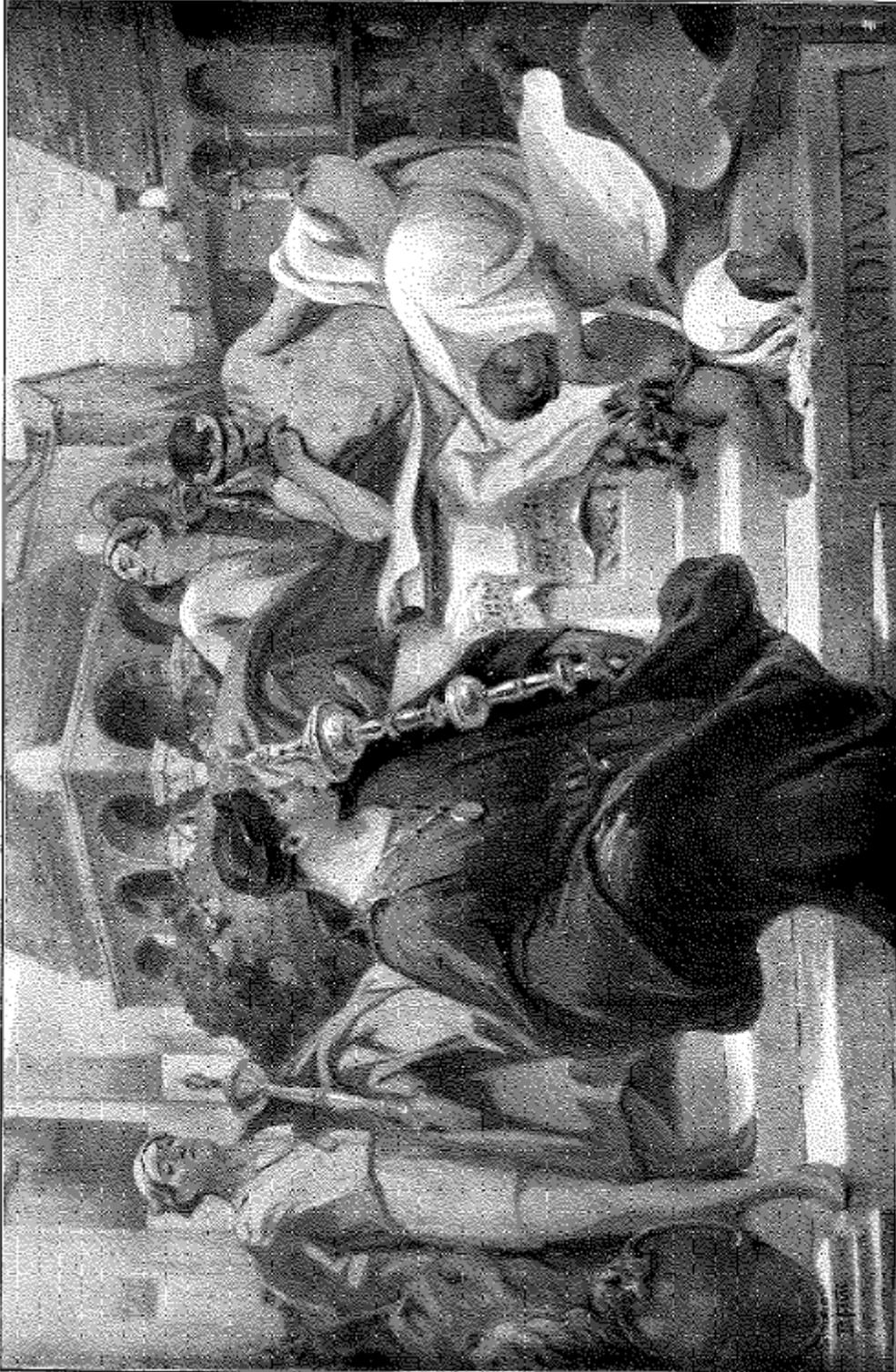


Figura 10 - D. Ferri, *Lo Studio*.

Annexes

Annexe 6. Reproduction du tableau La Ceramica de G. Lollo présenté par la Région Emilie-Romagne lors de l'Exposition Italia 1911

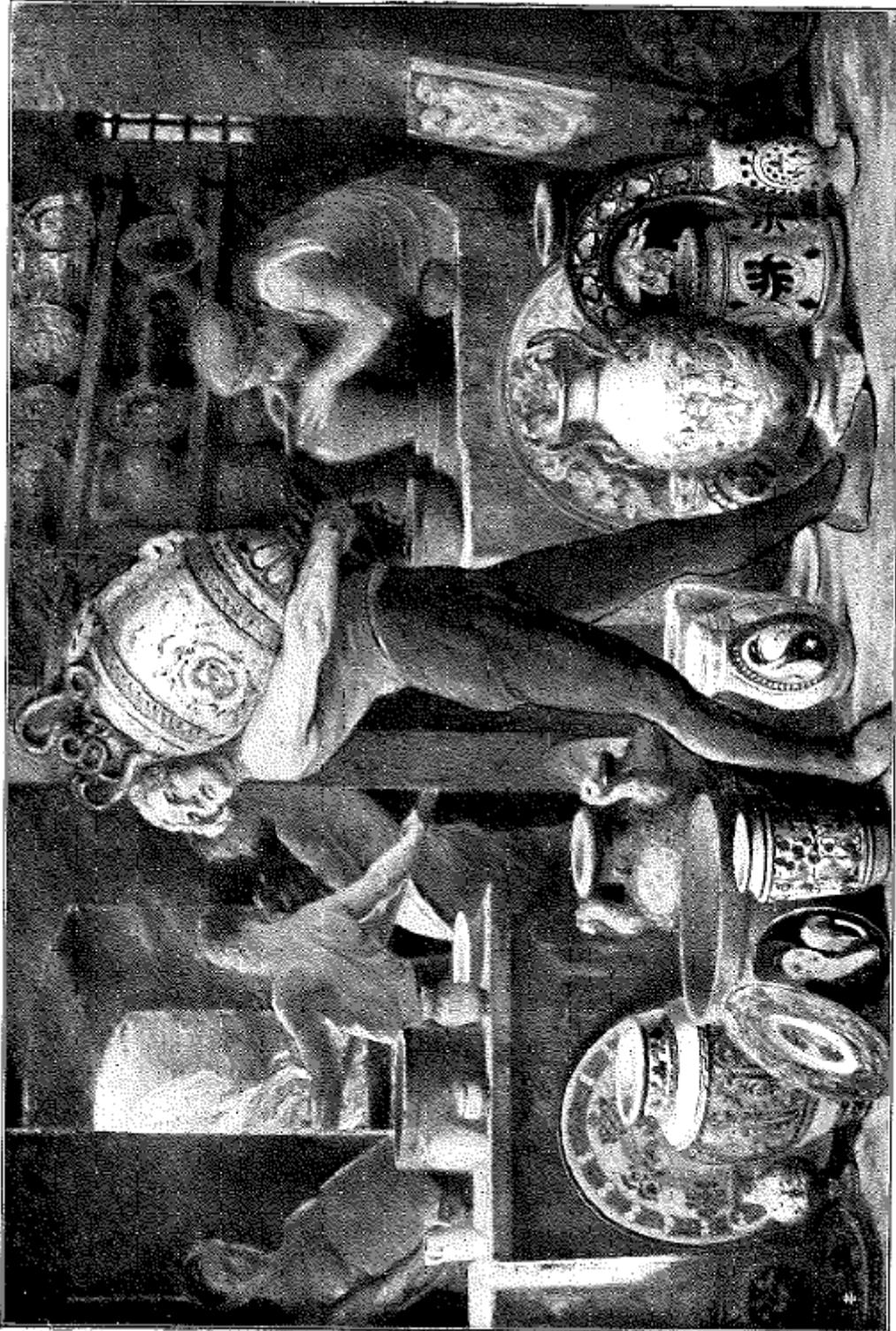


Figura 9 - G. Lollo, La ceramica.

Annexes

Annexe 7. Reproduction du tableau La Bonifica de A. Magrini présenté par la Région Emilie-Romagne lors de l'Exposition Italia 1911

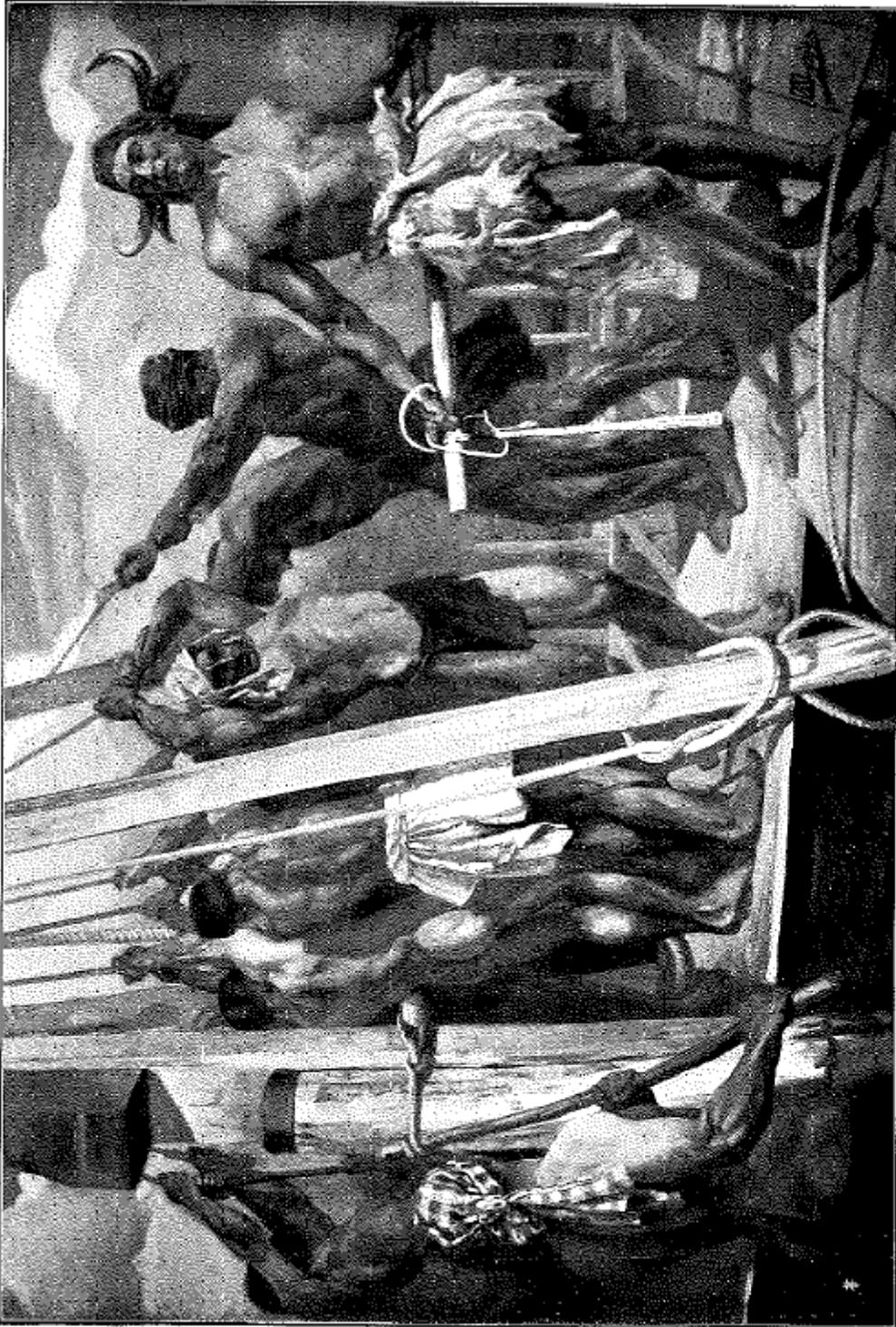


Figura 7 - A. Magrini, La bonifica.

Annexes

Annexe 8. Reproduction du tableau L'agricultura de A. Majani présenté par la Région Emilie-Romagne lors de l'Exposition Italia 1911

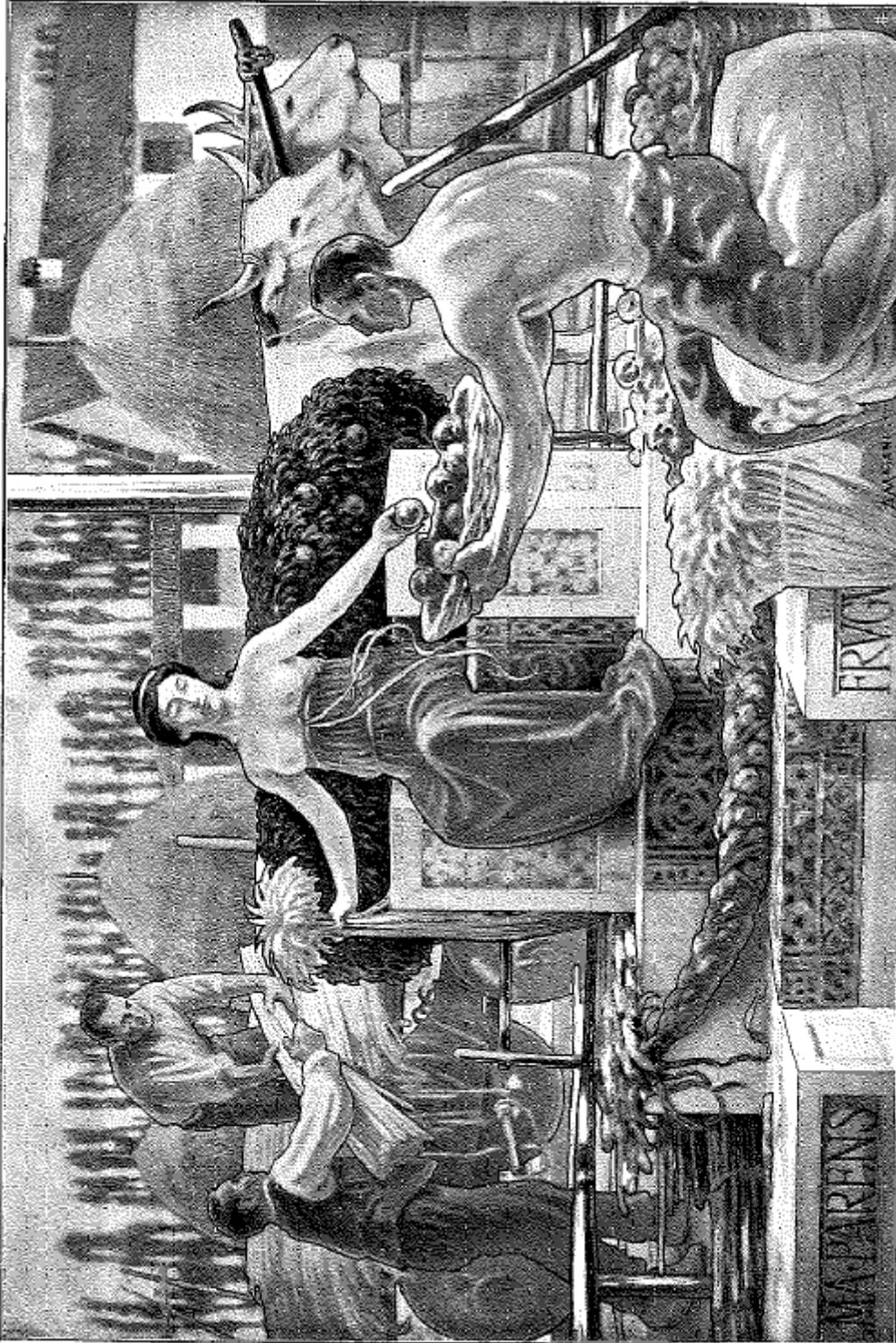


Figura 8 - A. Majani, L'agricultura.

Annexe 9. La présentation du pavillon de l'Emilie-Romagne à Italia 61 dans le livret officiel de l'événement

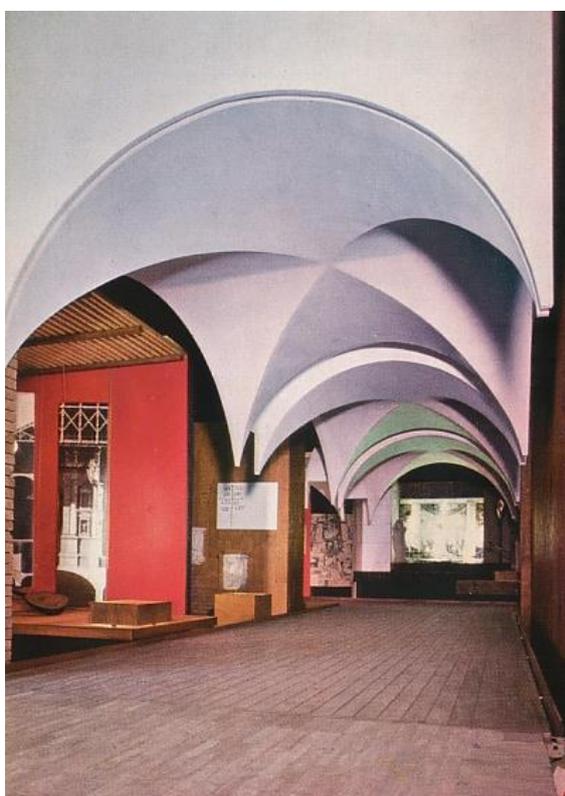
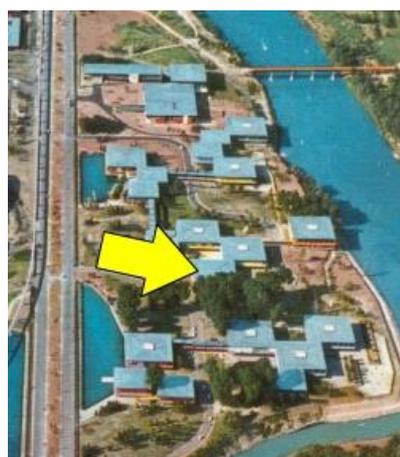
Source <http://www.italia61.it/emiliaromagna.html>



**Italia 61 - Mostra
delle Regioni
Padiglione
dell'Emilia
Romagna**

**Presidente del
comitato
regionale:**
Roberto Vighi

**Progettista
dell'allestimento:**
Giancarlo Monari



Le citta' capitali

Nessuna regione italiana come l'Emilia e' tanto ricca di citta' che furono capitali di Stati in varie epoche della storia. Ravenna fu addirittura capitale dell'Impero Romano d'Occidente e successivamente della dominazione bizantina in Italia. Rimini assurse nei secoli XIV e XV alla dignita' di centro della vasta dinastia dei Malatesta che riuscì ad estendersi, ad un certo momento, dalle Marche alla Lombardia. Parma, insieme con Piacenza, fu la capitale dello Stato dei Farnese prima, e successivamente dei Borboni, fino all'annessione definitiva al Regno d'Italia. Modena, dopo essere stata la perla del grande stato feudale di Matilde di Canossa, che poté opporsi vittoriosamente agli Imperatori di Franconia, divenne successivamente, insieme a Reggio, il capoluogo del Ducato estense, fino alla

seconda guerra di indipendenza. Ferrara, centro del ducato estense, fino al 1598, fu una capitale meravigliosa del Rinascimento, tra le piu' importanti sotto il profilo politico e culturale. Infine Bologna, che pure fu nel secolo XIII il Comune piu' potente e temuto in tutta l'Emilia e la Romagna, affido' la sua fama internazionale al suo Studio, il primo in Europa, e fu la vera capitale del Diritto.

Capitali politiche, centri di arte e di cultura, queste citta' non esaurirono la loro funzione storica in un ambito territoriale piu' o meno ristretto, ma attinsero valori di universale civiltà, di altissimo significato spirituale.

Le bonifiche e l'industrializzazione dell'agricoltura .

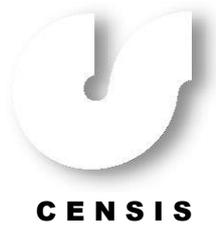
In tutta la pianura padana la storia delle popolazioni e' sempre stata legata alla natura geologica ed idraulica di un territorio alluvionale che tuttora puo' ritenersi non completamente assestato. La porzione di questo territorio che giace alla destra del Po, da Piacenza al mare, puo' essere considerata in realta' il risultato di una secolare azione dell'uomo che, regimando i torrentizi corsi d'acqua appenninici e risanando terreni paludosi o salsi, ne ha saputo fare una delle piu' fertili plaghe italiane.

Le prime sporadiche vicende di questa lotta secolare possono forse identificarsi nella storia degli antichi insediamenti etruschi e romani, per risalire anche alle grandi comunita' monastiche medioevali. In realta', le prime vere bonifiche sono tentate o compiute dai principi che, dal rinascimento all'unita' italiana, governarono i numerosi Stati in cui era divisa l'Emilia. Tuttavia l'insufficienza dei mezzi disponibili, i successivi bradisismi, la frequenza di terre sotto il livello del mare o comunque non scolanti naturalmente, resero assai spesso impossibili o inefficaci queste opere, malgrado la notevole perfezione tecnica fin d'allora raggiunta. La redenzione e' stata possibile solo quando, inventata la pompa idrovora, essa fu applicata in impianti di bonifica, il che avvenne per la prima volta con la costruzione degli stabilimenti idrovori di Marozzo, nel 1872. Si puo' quindi ben dire che la bonifica nasce e si compie nello spazio di questo primo secolo di unita' nazionale.

In questo periodo sono stati affrontati e risolti non solo problemi idraulici ed agronomici, ma soprattutto gravi ed impellenti problemi sociali ed umani: di tutto questo narra appunto per rapide sintesi il padiglione.

Annexes

Annexe 10. Synthèse du rapport le Latium à l'Expo 2015. Une lecture unitaire de l'identité et du développement des territoires régionaux, publié par le CENSIS en 2015.



IL LAZIO ALL'EXPO2015

Una lettura unitaria dell'identità e dello sviluppo dei territori regionali

NOTA SINTETICA

Roma, 27 aprile 2015

Roma, 27 aprile 2015

Chance Expo2015 per raccontare il Lazio contemporaneo

Expo2015 è una grande occasione per raccontare e far conoscere il Lazio contemporaneo, perché è una vetrina internazionale e un *hub* di relazioni globali che può contribuire a costruire nuova crescita nella regione.

Il *racconto del Lazio contemporaneo* che emerge dal progetto realizzato dal Censis su incarico di Lazio Innova Spa *spedisce in soffitta* le letture più tradizionali e classiche della regione, quelle che la reputavano un *vuoto* rispetto alla forza preponderante dell'urbe romana o solo una entità amministrativa vista la sua incolmabile differenziazione interna, tra Roma e il resto, tra il nord e il sud, tra le aree limitrofe le altre regioni e il resto.

Ciò rende Expo2015 ancor più un'occasione per lanciare l'orgoglio di una regione di grande contemporaneità, in linea con i trend più avanzati a livello globale e attrezzata dal punto di vista delle tipicità e dei territori per competere. Una regione paradigma della potenza italiana, che è fatta non di potenza muscolare, ma di qualità diffusa e in cui l'identità si materializza in un insieme di saperi, sapori e bellezze.

Un racconto in dieci punti

- 1. L'identità del Lazio esiste. E' una identità tenue che integra le identità locali.** Sono ciociario, romano, pontino, della Sabina, della Tuscia *ma anche cittadino* del Lazio: questa la logica prevalente nel punto di vista dei cittadini intervistati del Lazio. L'identità laziale secondo i residenti nelle diverse province esiste e *convive con le identità dei singoli territori*. Un'identità *tenue*, quindi, in senso positivo, contemporaneo, non rancorosa né escludente ma che sa coesistere con

identità locali, affiancandole e integrandole; una *metaidentità* che vive nella percezione delle persone al fianco di identità locali spesso forti. È *questa la vera potenza dell'identità tenue*.

2. **Il senso della identità del Lazio è relazionale.** Il territorio della regione è attraversato trasversalmente rispetto alle singole province da reti relazionali e flussi in movimento di persone nate in una provincia e che vivono in un'altra, di cittadini che si spostano per andare a trovare parenti, amici, affetti residenti in altre province e/o per lavoro e/o per studio e/o per altri motivi, ad esempio per turismo. Eventi culturali, sagre, feste patronali ecc. attirano in ciascuna provincia del Lazio persone dalle altre province per gite giornaliere, week end con pernottamenti e vacanze lunghe. Reti e flussi *irrorano* di energie il corpo della regione e creano una intelaiatura flessibile e al contempo solida che tiene insieme le diversità, le fa riconoscere reciprocamente e consente di far sentire i cittadini di ogni territorio anche cittadini del Lazio. E' la *potenza aggregativa* della relazionalità.
3. **Roma, una piattaforma dentro la regione che si pensa come tale.** La Mostra del 1961 sulle Regioni, per i 100 anni dell'Unità d'Italia, fu cannibalizzata da Roma, tanto che il resto del territorio del Lazio fu rappresentato come un *vuoto*. Oggi invece il Lazio è un *pieno* e Roma è percepita dai cittadini delle altre province della regione *come una risorsa e un'opportunità da giocarsi, così come i cittadini romani percepiscono gli altri territori del Lazio come una risorsa*. La capitale d'Italia è anche una piattaforma dentro il Lazio, nodo vitale delle sue reti relazionali e dei suoi flussi. Roma oggi è consapevolmente una componente significativa del Lazio.
4. **Una tipicità locale vissuta, apprezzata e mai escludente.** La *tipicità* dei territori, espressa dai patrimoni enogastronomici, artistici, paesaggistici è concretamente apprezzata dai cittadini del Lazio, e non è mai autoreferenziale o localistica in modo esclusivo. Infatti, viene

apprezzata la tipicità dei prodotti del proprio territorio, ma è forte la propensione all'acquisto di prodotti tipici di altre zone del Lazio, nonché a visitare gli altri territori, a partecipare ai loro eventi fondati sulle tipicità locali. I cittadini del Lazio sono convinti che i prodotti tipici locali, dall'olio d'oliva al vino ai prodotti caseari, sono ottimi ambasciatori del valore di territori e comunità. Il cibo incorpora senso di appartenenza, saperi e storie del territorio e la tipicità del prodotto locale per i laziali non è altro che il segno della distintività del territorio e delle comunità.

5. **La potenza del cibo consapevole.** I cittadini della regione hanno un rapporto con il cibo simile a quello dei gruppi sociali più *global* ed avanzati: attribuiscono valore alla tipicità, alla sicurezza, alla qualità, al significato culturale e sociale di quel che mangiano. Per i cittadini del Lazio mangiare non è solo un'attività fisiologica o di *loisir*, ma consapevolezza delle culture che ruotano intorno al cibo. Puntano su prodotti salutari e rispettosi di ambiente e lavoratori; amano i prodotti di stagione e dei territori di prossimità; sono aperti a culture gastronomiche altre e anche lontane. Il cibo è la cartina di tornasole della contemporaneità delle culture e degli stili di vita dei cittadini del Lazio. La *potenza del cibo* si esprime come veicolo di promozione di nuovi stili di vita, di nuovi modi di produrre, di nuove culture del vivere comunitario che nel Lazio sono *già* realtà.
6. **Una regione di cittadini aperti al mondo e inseriti nelle reti globali: la potenza del rapporto con la globalità.** I cittadini del Lazio, i *Millennials* in particolare, hanno rapporti consolidati con persone che vivono all'estero e sono anche abituati ad andare per il mondo con maggiore frequenza rispetto alla media degli italiani. Non a caso i cittadini del Lazio hanno una forte interazione con abitudini gastronomiche di altri paesi e in tanti hanno fatto conoscere i prodotti tipici del Lazio a stranieri. Una regione protesa verso il mondo per

storia, economia, cultura e stili di vita: la propensione al global, a cominciare dal cibo, è ormai un connotato costitutivo della società del Lazio.

7. **La potenza dell'orgoglio di una storia da reinventare.** Esistono storie locali che muovono l'orgoglio dei singoli territori, ma va anche emergendo una sorta di comunanza degli orgogli storici locali che miscelandosi crea l'*orgoglio* della regione. Una regione che sente di avere una storia importante, che la riconosce e la considera costitutiva della sua distintività. Il Lazio si sente una *regione storica che va per il mondo globale e fa innovazione* e, in questa ottica, si capisce l'importanza della rinascita dal passato di prodotti e/o eventi che generano ritorni anche sul piano economico. Ci sono esempi eclatanti di eccellenze antiche che hanno ripreso vita, ad esempio, il *Cacio Fiore di Columella*.
8. **La potenza del virtuoso intreccio tra scienza, tecnologia e tradizione.** Roma è uno straordinario epicentro di ricerca scientifica e innovazione tecnologica. La città ospita gruppi di ricerca di eccellenza assoluta, e nel territorio regionale ci sono esperienze sorprendenti capaci di legare innovazione tecnologica di avanguardia e rilanci di tipicità e produzioni locali. Il Lazio oggi ha nei suoi territori esperienze che praticano, spesso con iniziativa spontanea, l'intreccio virtuoso tra ricerca scientifica e innovazione da un lato e tipicità e tradizioni dall'altro. La regione quindi mostra che la scienza può non essere il "tritasassi" di ambiente e salute, ma uno straordinario veicolo di contemporaneità a partire dalla delicata filiera del cibo.
9. **Ottimista e positiva, una regione che si vuol bene.** Né arrabbiati né rancorosi, i cittadini del Lazio sono soddisfatti del luogo in cui vivono, orgogliosi di molti aspetti del proprio territorio e ottimisti sul futuro della regione. La durezza della crisi non ha fatto saltare questo approccio positivo che permane e gioca nel *sentiment* sociale. E' un approccio che rinvia ad uno stile di vita, in particolare dei giovani, molto

aperto alle reti lunghe e alla relazionalità globale ma che non recide le profonde e consolidate radici locali.

10. Sullo sfondo una produzione agroalimentare variegata supportata dall'innovazione come leva di sviluppo. Nel Lazio del futuro ci sarà secondo i cittadini sempre più spazio per le tipicità locali, volano di conoscenza e crescita di territori e comunità. La regione infatti può contare su un'ampia gamma di prodotti di qualità, con un forte legame con il territorio, che meritano di essere valorizzati anche attraverso la promozione delle zone di provenienza, oltre a una straordinaria presenza, ancora non pienamente sfruttata e valorizzata, di istituzioni e strutture di ricerca nazionali ed internazionali che si occupano di materie agrozootecniche e agroindustriali, concentrate per lo più a Roma ma pronte a giocare nel futuro sui territori.

I principali numeri

L'identità del Lazio esiste. *Esiste un'identità del Lazio? Sì, esiste.* Lo dichiara il 56,6% dei cittadini della regione intervistati: per il 38,6% è un aspetto che convive e si mescola con elementi microidentitari presenti nei singoli territori (Roma, Ciociaria, Sabina, ecc.), per il 18,0% è più forte anche delle identità locali con cui convive. Crede all'esistenza di una identità laziale una maggioranza trasversale a territori e gruppi sociali; è più forte tra i residenti in provincia di Frosinone (60,7%) e in quella di Roma (57,2%), tra gli over 65 (58,8%), pur rimanendo alta tra *Millennials* (56,3%) e *baby boomers* (55,8%), e tra i laureati (58,8%) (tab. 1).

E' una identità non escludente ... il 38,6% la definisce un'identità *che convive con le identità dei singoli territori*, affiancandole e integrandole; la definizione è fatta propria dal 41,6% dei residenti in provincia di Frosinone, dal 39,4% in quella di Viterbo, dal 39% in quella di Roma, dal 35,4% a Latina e dal 26,4% a Rieti. Anche a livello individuale quasi intimo esiste un riconoscimento profondo dell'appartenenza al Lazio: la regione *ha un*

significato importante per il 65,8% dei suoi cittadini, per il 71,1% dei residenti nella provincia di Frosinone, per il 70,9% a Latina, per il 65,1% a Roma, per il 65,5% a Viterbo e per il 53% a Rieti.

... e relazionale: l'identità tenue del Lazio ha una *potenza coesiva* perché è anche *relazionale*. Il Lazio è un territorio attraversato trasversalmente rispetto alle singole province da reti relazionali e flussi di persone. Sono circa 2,4 milioni i cittadini del Lazio a essere nati in un comune diverso rispetto a quello in cui vivono, oltre 556 mila persone non hanno lasciato la regione *ma sono nate in un comune di un'altra provincia* e 697 mila sono *nativi di altri comuni della stessa provincia* (tab. 2).

Roma una risorsa per il Lazio, il Lazio una risorsa per Roma. Per il 76,7% dei cittadini laziali *Roma è una risorsa per l'intera regione*, ed è un *sentiment* diffuso e trasversale alle province che non scende mai sotto al 60%; più convinti di questa affermazione sono i romani (79,4%), i viterbesi (76,6%) e i pontini con il 70,5%. *E il Lazio per Roma, che cos'è? Una risorsa.* Lo pensa il 63,1% dei cittadini della regione, il 65,1% dei romani, il 59,6% dei reatini, il 58,6% dei ciociari, il 57,8% di chi abita in provincia di Viterbo e il 55,3% dei pontini (tab. 3).

Cittadini del Lazio, navigatori instancabili dei territori: *sono più di 4 milioni i cittadini del Lazio che si recano nelle altre province per i motivi più vari.* A Roma, grande polo attrattivo, si reca il 93,7% dei laziali delle altre province, il 42,3% lo fa regolarmente e il 51,4% di tanto in tanto; poi Viterbo con il 54,9% dei laziali delle altre province che vi si reca, di cui il 47,2% di tanto in tanto e il 7,7% regolarmente; Latina meta del 53,3% (l'11% regolarmente e il 42,3% di tanto in tanto), Frosinone (44,5%, di cui l'8% regolarmente) e Rieti (41,5%, 5,2% regolarmente). *1.768.000 persone si recano in altre province del Lazio per andare a trovare parenti e amici, 928 mila per lavoro, 168 mila per studio e oltre 2 milioni di persone per turismo.* Frequentano maggiormente le altre province del Lazio per turismo i romani (51,9%) e gli abitanti in provincia di Latina (51,4%); mentre i reatini

attraversano gli altri territori più degli altri per andare a trovare parenti e amici (47,1%), per lavoro si spostano maggiormente i cittadini di Frosinone (31,4%), per studio i viterbesi (10,1%) e i pontini (10,8%). Il turismo e le attività legate al *loisir* e al tempo libero sono i principali veicoli che stimolano i cittadini alla scoperta dei territori regionali. *Tra chi percorre i territori regionali per turismo (2 milioni di persone), sono oltre 1,4 milioni i cittadini che fanno gite fuori porta, di una giornata, 658 mila week end, brevi permanenze con pernottato e 276 mila soggiorno villeggiatura e di lunga durata.* Il 79% delle persone che frequentano le province del Lazio per turismo partecipano a eventi che si svolgono sul territorio: *849 mila cittadini partecipano a eventi culturali, festival e concerti; circa 700 mila a sagre e feste patronali; 367 mila i cittadini che prendono parte a percorsi enogastronomici; 233 mila a eventi sportivi.* Colpisce che i *Millennials* apprezzino più degli altri le feste patronali (15,2%, 11,1%) (tab. 4).

Io ci vivo bene: soddisfatti di vivere nel Lazio. Il 79,5% dei cittadini si dichiara soddisfatto del luogo in cui vive, il 15,7% è molto soddisfatto e il 63,8% abbastanza soddisfatto. I più soddisfatti sono i reatini (82%, di cui il 25,4% lo è molto e il 56,6% abbastanza) e i romani (80,5%, di cui molto il 15,6% e abbastanza il 64,9%). Sono soddisfatti del luogo in cui vivono sia i giovani (77,9%, di cui il 14,6% molto e il 63,3% abbastanza) che gli *aged* (82,8%, di cui il 19,9% molto e 62,9% abbastanza). *Il Lazio è un territorio in cui si sceglie di rimanere:* non andrebbero via anche se ne avessero la possibilità il 54,8% degli intervistati, di cui il 26,5% perché convinto che il comune del Lazio in cui vive è un luogo in cui si vive meglio che altrove ed il 28,3% perché non potrebbe vivere altrove perché è lì che ha le proprie radici. Il dato è omogeneo tra le province, con il suo massimo nella provincia di Viterbo (61,8%).

La tipicità e i territori. Quasi 4,5 milioni di cittadini del Lazio dichiarano di acquistare prodotti tipici del proprio territorio: lo fanno regolarmente quasi 2,5 milioni e di tanto in tanto quasi 2 milioni. E 4 milioni acquistano prodotti tipici anche di altri territori della regione: 996 mila lo fa regolarmente e non lontano da 3 milioni di tanto in tanto (tab. 5). *I prodotti-ambasciatori della tipicità del Lazio nel mondo sono, secondo i cittadini, l'olio d'oliva (45,8%), i*

vini (45,1%) e i prodotti caseari (43,7%), seguiti a distanza da affettati (16,7%), prodotti da forno (16,6%), ortaggi (12,2%), frutta e acque minerali (8,9%) e carni (8,6%).

Aperti al *global*, ma con profonde radici nel territorio. I laziali vanno per il mondo più degli altri italiani: negli ultimi tre anni si sono recati all'estero il 57% dei cittadini del Lazio di contro al 50,7% della media italiana: hanno viaggiato all'estero il 59,4% dei romani, il 54,8% degli abitanti della provincia di Latina, il 50,7% dei viterbesi e il 46,6% dei reatini. I laziali vanno all'estero principalmente per turismo (48,3%), per lavoro (10,4%) e per studio (3,2%). Negli ultimi tre anni il 49,1% degli intervistati dichiara di aver conosciuto e/o intrattenuto rapporti con altre famiglie e/o persone che vivono all'estero. I paesi con cui i cittadini del Lazio intrattengono maggiori rapporti sono la Francia (22,9%), gli Stati Uniti (20%), la Germania (19,2%) e il Regno Unito (18%). Il cibo è parte integrante costitutiva di questa ampia relazionalità globale. 2,7 milioni di cittadini mangiano prodotti locali tipici della propria tradizione con stranieri, 3 milioni di cittadini amano abbinare prodotti tipicamente italiani con ingredienti di altri paesi.

Si alla *diversity gastronomica*. I cittadini del Lazio amano sperimentare altre tradizioni alimentari: 3,5 milioni mangiano prodotti tipici di altri paesi europei, 575 mila regolarmente e circa 3 milioni di tanto in tanto; 3,1 milioni mangiano prodotti etnici, provenienti da culture alimentari lontane, di cui 521 mila abitualmente e 2,6 milioni di tanto in tanto; 2,7 milioni frequentano ristoranti di cucina etnica cinese, giapponese, messicana, indiana, ecc., 363 mila regolarmente e 2,3 milioni di tanto in tanto (tab. 6).

Non solo palato e stomaco, l'eticità del cibo. Mangiare è un atto di consapevolezza delle culture e dei valori etici e sociali che ruotano intorno al cibo: per 3,5 milioni di laziali è importante *rispettare le tradizioni culinarie delle altre religioni*; per 4,5 milioni di cittadini è molto (3,4 milioni) o abbastanza (1 milione) importante *assicurarsi che il cibo che porta a tavola non venga prodotto dallo sfruttamento di altri esseri umani*; per 3,5 milioni

di laziali non bisogna mangiare *organismi geneticamente modificati*; 4,7 milioni di cittadini considerano utile verificare l'etichettatura dei cibi per avere informazioni riguardo alla provenienza del prodotto e delle materie prime in esso contenute; 4,5 milioni acquistano *prodotti di stagione* (tab. 7).

Rappresentare il Lazio per gli altri. I cittadini del Lazio sono orgogliosi di vari aspetti della propria regione: bellezza del paesaggio (41,3%) storia (39,1%), qualità del patrimonio enogastronomico (33%); inoltre, gli intervistati definiscono la popolazione del Lazio oltre che *molto diversificata al suo interno* (31,2%), *tollerante* (19,3%) e *aperta al mondo* (15,9%).

Ottimista e positiva, una regione che si vuol bene. La crisi, dura e perfida nella sua durata, *non ha scalfito un approccio positivo alla vita e al futuro che connota i cittadini delle province laziali*: infatti, il 55% dei cittadini si dichiara ottimista nei confronti del futuro, il 26,3% pessimista e il 18,8% indifferente (tab. 8). *Che Lazio si aspettano i cittadini della regione nel prossimo futuro?* Una regione con più turisti (42,5%), più stranieri che lavorano (28,8%), più spazio dedicato alle tipicità locali (22,7%), più iniziative culturali (19,6%), ma anche con più imprese che esportano (17,1%) e più investimenti stranieri (15,4%). Tra i settori chiave su cui più puntare si evidenzia la centralità delle *attività legate al turismo*, dal trasporto/mobilità, all'alberghiero, alla ristorazione (52,8%), la filiera della tipicità con il suo ampio paniere di eccellenze (26,6%), i circuiti culturali (17,3%), la *green economy* con nuove energie, tecnologie per la riduzione degli impatti ambientali ecc. (16,3%). Tra i *rischi percepiti* per il futuro c'è il timore che l'attuale diversity regionale possa patologizzarsi fino a generare fratture. Il 43,9% teme che in un futuro prossimo le *differenze a livello sociale* possano inasprirsi, il 41,3% che possa ampliarsi il divario tra *etnie e culture differenti* e il 30,7% che possano ampliarsi le *differenze territoriali*. I cittadini guardano con favore ai fattori materiali e immateriali che generano connettività e facilitano la relazionalità, vero collante sociale e territoriale della regione.

L'agroalimentare laziale: con 6,3 miliardi di fatturato annui il sistema agroalimentare del Lazio rappresenta il 5% di quello nazionale, il 3% della ricchezza complessiva dell'intera economia regionale. *Un'agricoltura in evoluzione:* dietro vi è un settore, quello dell'agricoltura, che presenta ancora una struttura produttiva particolarmente polverizzata. Tuttavia vi sono segnali di un'evoluzione significativa nella direzione di un riassetto strutturale che vede una sensibile diminuzione del numero delle micro aziende (-48,2% tra il 2000 e il 2010) a fronte di una riduzione delle superfici coltivate assai meno marcata (-11,4%), con l'effetto quindi di un ampliamento significativo della dimensione media aziendale (+71,0%).

Il potenziale: qualità, tipicità e varietà. Il Lazio può contare su *un'ampia gamma di prodotti di qualità*, che hanno come punto di forza il legame con il territorio. Ad Expo saranno presenti oltre 100 eccellenze regionali ma alle spalle vi è una base di prodotti agroalimentari tradizionali ancora più vasta (circa 400).

Annexes

Tab. 1 - L'identità regionale del Lazio secondo i suoi cittadini, per provincia di residenza (val. %)

<i>A Suo avviso, esiste un'identità regionale del Lazio?</i>	Viterbo	Rieti	Roma	Latina	Frosinone	Totale
Si	52,5	45,2	57,2	52,9	60,7	56,6
<i>di cui:</i>						
- è una identità forte	13,1	18,8	18,2	17,5	19,1	18,0
- non è molto forte e convive con le identità dei singoli territori	39,4	26,4	39,0	35,4	41,6	38,6
No	47,5	54,8	42,8	47,1	39,3	43,4
<i>di cui:</i>						
- non esiste, il Lazio è solo una entità amministrativa	22,6	20,7	16,9	19,3	15,7	17,4
- non esiste perché Roma ha una identità che schiaccia il resto	25,0	34,1	25,9	27,8	23,6	26,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2015

Tab. 2 - I cittadini del Lazio nati in un comune diverso da quello in cui vivono (v.a. in migliaia)

<i>E' nato nel Comune in cui vive?</i>	v.a. (in migliaia)
Nati in un comune diverso rispetto a quello in cui vivono	2.388
<i>di cui:</i>	
- in un comune di un'altra regione	1.006
- in un comune della stessa Provincia del Lazio	697
- in un comune di un'altra Provincia del Lazio	556

Fonte: indagine Censis, 2015

Tab. 3 - L'opinione dei cittadini sul rapporto tra il Lazio e Roma, per provincia di residenza (val. %)

<i>Dal suo punto di vista:</i>	Viterbo	Rieti	Roma	Latina	Frosinone	Totale
Cosa è Roma per il Lazio?						
- Una risorsa	76,6	61,5	79,4	70,5	65,9	76,7
- Un costo	15,1	34,1	14,6	20,7	24,3	16,6
- Irrilevante	8,3	4,3	6,0	8,8	9,8	6,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Cosa è il resto del Lazio per Roma?

- Una risorsa	57,8	59,6	65,1	55,3	58,6	63,1
- Un costo	10,2	8,4	10,5	11,5	14,6	10,9
- Irrilevante	32,1	32,0	24,4	33,2	26,8	26,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine Censis, 2015

Tab. 4 – I cittadini del Lazio che vanno nelle altre province: i motivi principali (v.a. in migliaia)

<i>Le capita di andare nelle altre province del Lazio</i>	v.a. (in migliaia)
Vanno nelle altre province	4.150
I motivi principali (*)	
- Per turismo	2.049
- Per andare a trovare parenti/amici	1.768
- Per lavoro	928
- Per studio	168
Per turismo (*)	
- Gite di una giornata	1.424
- Week end, brevi permanenze con pernottamento	658
- Soggiorno villeggiatura di lunga durata	276
Partecipazione ad eventi (*)	
- A eventi culturali, festival, concerti	849
- A sagre	447
- A percorsi enogastronomici	367
- A eventi sportivi	233
- A feste patronali	227

(*) Erano possibili più risposte

Fonte: indagine Censis, 2015

Tab. 5 - I cittadini del Lazio che acquistano prodotti tipici (v.a. in migliaia)

<i>Le capita di acquistare prodotti tipici locali laziali?</i>	v.a. (in migliaia)
Del mio territorio	4.485
<i>di cui:</i>	
- Regolarmente	2.489
- Di tanto in tanto	1.996
Di altri territori del Lazio	3.936
<i>di cui:</i>	
- Regolarmente	996
- Di tanto in tanto	2.939

Fonte: indagine Censis, 2015

Tab. 6 - Il mixage alimentare dei cittadini del Lazio (v.a. in migliaia)

<i>Le capita di?</i>	Totale (v.a. in migliaia)	<i>di cui</i>	Regolarmente	Di tanto in tanto
- Mangiare prodotti tipici di altri paesi europei	3.548		575	2.973
- Mangiare prodotti etnici, ossia prodotti appartenenti ad altre culture alimentari	3.136		521	2.615
- Abbinare ingredienti italiani con prodotti provenienti da altri paesi	2.972		660	2.312
- Far conoscere e/o mangiare prodotti tipici del suo territorio con stranieri	2.766		568	2.198
- Frequentare locali e ristoranti di cucina etnica (cinese, giapponese, indiana, messicana, ecc.)	2.725		363	2.362

Fonte: indagine Censis, 2015

Tab. 7 – Il rapporto tra i cittadini del Lazio e il cibo (v.a. in migliaia)

<i>Se pensa al cibo quanto conta per lei?</i>	Totale	<i>di cui</i>	Molto	Abbastanza
L'etica del cibo				
- Assicurarsi che il cibo che mangia non venga prodotto sfruttando altri essere umani	4.495		3.476	1.020
- Non mangiare Ogm	3.564		2.583	980
- Rispettare le tradizioni culinarie di altre religioni	3.505		1.980	1.525
Alcuni comportamenti di acquisto				
- Acquistare prodotti con etichetta con informazioni sulla provenienza del prodotto e anche delle materie prime in esso contenute	4.745		4.000	745
- Acquistare prodotti che pensa non facciano male alla salute	4.691		4.044	647
- Comprare esclusivamente prodotti di stagione	4.505		3.211	1.294

Fonte: indagine Censis, 2015

Tab. 8 – L'orientamento prevalente dei cittadini rispetto al futuro del Lazio, per età (val. %)

<i>Come definirebbe il suo orientamento prevalente rispetto al futuro del Lazio?</i>	Totale
- Ottimista	55,0
- Pessimista	26,3
- Indifferente	18,8
Totale	100,0
Differenza: ottimista-pessimista	+28,7

Fonte: indagine Censis, 2015

Liste des sources

Brochures et publications destinées à la promotion territoriale

ABRATE M., D'ALESSANDRO P., 2015, *ITALIA 61. Esposizione internazionale per il primo centenario dell'Unità d'Italia.*, Torino, Consiglio Regionale del Piemonte.

Nicosia A., 2011, *Regioni e Testimonianze d'Italia, 150° anniversario dell'Unità d'Italia. Vol.1, Le Regioni, Roma, Gangemi, 303p.*

Agnelli G. , 1911, « Il padiglione emiliano-romagnolo » a Roma nel cinquantesimo anno dell'unità d'Italia, 181p.

Directement en lien avec l'Exposition Universelle de Milan 2015

Regione Lazio et Lazio Innova, 2015, *Lazio Eterna Scoperta. Natura, arte, borghi e le eccellenze del gusto, vol.1, 35p.*

Regione Lazio et Lazio Innova, 2015, *Lazio Eterna Scoperta. Natura, arte, borghi e le eccellenze del gusto, vol.2, 35p.*

Regione Lazio et Lazio Innova, 2015, *Lazio Eterna Scoperta. Natura, arte, borghi e le eccellenze del gusto, vol.3, 33p.*

Regione Lazio et Lazio Innova, 2015, *Lazio innovation is tradition.*

Regione Lazio et Lazio Innova, 2015, *Lazio itineraries and routes : all roads lead to Rome.*

Regione Lazio et Lazio Innova, 2015, *Lazio. Map of excellences.*

Regione Lazio et Lazio Innova, 2015, *Lazio itineraries and routes : all roads lead to Rome.*

Regione Lazio, Comune di Roma Capitale et Lazio Innova, 2015, *Rome. History becomes future.*

Regione Emilia-Romagna, 2016, « La regione Emilia-Romagna a Expo Milano 2015, relazione finale d'attività allegata alla scheda di autovalutazione di Ruben Sacerdoti », Assessorato Attività produttive, piano energetico e green economy, DG Attività produttive.

Censis, 2015, « Il Lazio all'Expo2015 : una lettura unitaria dell'identità e dello sviluppo dei territori regionali », 86p.

Publication plus générales

Regione Lazio – Assessorato al Turismo, 2007, *Latium, a Region in the 4th Millenium, 95p.*

APT Servizi Emila-Romagna, 2009, *Emilia-Romagna, Terra con l'anima, 98p.*

Agenzia regionale del turismo del Lazio, 2015, *Andar per borghi, 128p.*

Regione Lazio, 2015, *Where history meets the sea, 62p.*

Regione Lazio, 2015, *Walking through time. Parks, castels, monasteries. History and legends from the heart of Lazio, 63p.*

Unioncamere Lazio, 2015, *Scegliere il Lazio, il meglio degli itinerari del workshop turistico buy Lazio, 68p.*

Regione Lazio et APT di Latina, 2006, *I mari del Lazio / les mers du Latium, 63p.*

Regione Lazio – Assessorato Cultura, Arte e Sport et Touring Editore, 2012, *La Via Francigena nel Lazio. Radicofani, Proceno, Roma., 217p.*

IBC Emilia-Romagna, 2009, *Nove passi nella storia, L'Emilia-Romagna si racconta, 42p.*

IBC Emilia-Romagna, 2012, *Il mondo in un paese : luoghi e personaggi dell'Emilia-Romagna, 48p.*

IBC Emilia-Romagna 2014, *In cerca dell'altrove : storie di emiliano-romagnoli nel mondo*, 48p.
Regione Emilia-Romagna, 2006, *La civiltà delle idee*, 46p.
Regione Emilia-Romagna et ART-ER, 2019, *15 buon motivi per investire in Emilia-Romagna*, 23p.
Regione Emilia-Romagna, 2017, *Emilia-Romagna, the New Italy*, 60p.

Les supports liée à l'activité de programmation ou planification territoriale

Regione Emilia-Romagna, *Piano Territoriale Regionale*, 1990

Regione Emilia-Romagna, *Piano Territoriale Regionale*, 2010

Regione Emilia-Romagna, *Documento Strategico Regionale per la programmazione dei fondi europei*, 2014

Regione Lazio, *Piano Territoriale Paesistico Regionale (PTPR) 2007*

Regione Lazio, *45 progetti per il Lazio la programmazione dei fondi europei 2014-2020*,

Regione Lazio, *Programma operativo regionale FESR 2014-2020*

Regione Lazio, *Programma operativo del fondo sociale europeo. obiettivo 2 competitività regionale e occupazione 2007-2013*

Regione Emilia-Romagna, *Programma operativo regionale 2007-2013 Fondo europeo di sviluppo regionale, obiettivo competitività regionale e occupazione.*

Regione Emilia-Romagna, *Programma operativo regionale FESR 2014-2020*

CRPE Lazio, 1969, *Programma Regionale di Sviluppo Economico del Lazio*,

Provincia di Roma, *Piano Territoriale Provinciale Generale*, 2010.

Città metropolitana di Roma Capitale, 2017, *Il territorio metropolitano romano: cartografie e numeri*, 172p.

Città metropolitana di Bologna, 2015, *Piano Strategico Metropolitano*, 127p.

Città metropolitana di Bologna, 2016, *Il posizionamento di Bologna. La città metropolitana di Bologna si confronta con le altre città italiane e europee*, 121p.

Città metropolitana di Bologna, 2018, *Linee di indirizzo per il Piano Strategico Metropolitano di Bologna 2.0*,

Discours d'investiture des Présidents de la Région Latium :

- Storace Francesco, *Seduta del Consiglio Regionale n. 1 di martedì 6 giugno 2000*
- Marazzo Piero, *Seduta del Consiglio Regionale n. 1 di mercoledì 18 maggio 2005*
- Polverini Renata, *Seduta del Consiglio Regionale n. 1 di mercoledì 12 maggio 2010*
- Zingaretti Nicola, *Seduta del Consiglio Regionale n. 1 di lunedì 25 marzo 2013*

Discours d'investiture des Présidents de la Région Emilie-Romagne :

- Fanti Guido, discorso della seduta del 23 luglio 1970
- Errani Vasco, *discorso della seduta del 22 giugno 2000*
- Errani Vasco, *discorso della seduta del 07 giugno 2005*
- Errani Vasco, *intervento in Assemblea del Presidente del 10 maggio 2010*
- Bonaccini Stefano, , *intervento in Assemblea del Presidente del 26 gennaio 2015*
- Fanti Guido, *discorso per i 40 anni delle Regione Emilia-Romagna*,
<https://www.youtube.com/watch?v=Xcl v1FWSoI>
-

Textes de loi

Régionaux :

Consiglio Regionale del Lazio, *Legge n. 346/1971, Approvazione dello Statuto della regione Lazio*

Consiglio Regionale del Lazio, *Legge regionale del 17 settembre 1984, n°58, "Adozione dello stemma e del gonfalone della Regione Lazio ai sensi dell'articolo 2 dello Statuto"*

Consiglio Regionale del Lazio, *Legge statutaria n°1/2004 "il nuovo statuto della Regione Lazio", 37p.*

Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna, *Legge 22 maggio 1971, n. 342. Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, comma secondo, della Costituzione, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna.*

Consiglio Regionale dell'Emilia-Romagna, *Legge 9 novembre 1990, n. 336, Approvazione, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, dello statuto della regione Emilia-Romagna.*

Assemblea Legislativa Regione Emilia-Romagna, *Legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, Statuto della Regione Emilia-Romagna.*

Nationaux :

Legge 7/2014, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province

Compte officiels des deux régions

Sur Facebook

- <https://www.facebook.com/RegioneEmiliaRomagna/>
- <https://www.facebook.com/RegioneLazio/>

Sur twitter

- <https://twitter.com/RegioneLazio>
- <https://twitter.com/RegioneER>

Chaines Youtube officielles

Regione Lazio : <https://www.youtube.com/user/regionelazio>

Regione Emilia-Romagna : <https://www.youtube.com/user/videoermes>

Stefano Bonaccini : https://www.youtube.com/channel/UCWvjGarCpAS_cFyfZ2tqCxw

Nicola Zingaretti : <https://www.youtube.com/user/nicolazingaretti>

Visit Lazio : <https://www.youtube.com/channel/UCMaUKdQaTCHkPo1f1ClKmdA/>

Emilia-Romagna Turism : <https://www.youtube.com/user/turismoER/>

Bibliographie

- ABRATE M., D'ALESSANDRO P., 2015, *ITALIA 61. Esposizione internazionale per il primo centenario dell'Unità d'Italia.*, Torino, Consiglio Regionale del Piemonte.
- ABRIC J.-C., 1994, *Pratiques sociales et représentations*, Paris, Presses universitaires de France, 312 p.
- ABRIC J.-C., 1976, *Jeux, conflits et représentations sociales*, Thèse de doctorat d'état, Aix-en-Provence, Université d'Aix-en-Provence, 484 p.
- ABRIC J.-C., 2005, « La recherche du noyau central et de la zone muette des représentations sociales », dans *Méthodes d'étude des représentations sociales*, ERES, p. 59-80.
- AGNELLI G., 1911, *Il padiglione emiliano romagnolo a roma nel cinquantesimo anno dell'unità d'italia*, Bologna, Italie, Neri, 187 p.
- AGNEW J., 2001, « Regions in revolt », *Progress in Human Geography*, 25, 1, p. 103-110.
- AHMET B., CAN U., 2016, *Global Place Branding Campaigns across Cities, Regions, and Nations*, IGI Global, 393 p.
- AKIN S., 1999, « Pour une typologie des processus redénotatifs », dans *Noms et renoms. La dénomination des personnes, des populations, des langues et des territoires*, Rouen, Publications de l'Université Rouen Havre.
- ALAUX C., SERVAL S., ZELLER C., 2015, « Le marketing territorial des Petits et Moyens Territoires : identité, image et relations », *Gestion et management public*, 2, 4, p. 61-78.
- ALDHUY J., 2006, *Identités, territorialités et recompositions territoriales : les Landes de Gascogne, la Chalosse et le département*, Thèse de doctorat, Pau, France, Equipe de recherche Société, environnement, territoire, 341 p.
- ALLIES P., 1980, *L'Invention du territoire*, Grenoble, France, Presses universitaires de Grenoble, 184 p.
- ALLULLI M., 2010, *La riforma metropolitana e i suoi dilemmi*, Paper ANCI Ricerche, 56 p.
- AMATO G., 1972, *Gli statuti regionali: commento allo statuto della regione Lazio*, Milano, Giuffré, 226 p.
- AMIROU R., 1995, *Imaginaire touristique et sociabilités du voyage*, Paris, France, Presses universitaires de France, 281 p.
- AMIROU R., PAUGET B., LENGLET M., DAMMAK A., 2011a, « De l'image à l'imagerie en passant par l'imaginaire : une interprétation du tourisme à partir des représentations proposées par dix villes européennes », *Recherches en Sciences de Gestion*, 86, p. 87-102.
- AMIROU R., PAUGET B., LENGLET M., DAMMAK A., 2011b, « De l'image à l'imagerie en passant par l'imaginaire : une interprétation du tourisme à partir des représentations proposées par dix villes européennes », *Recherches en Sciences de Gestion*, 86, 5, p. 87-102.

- ANDERLINI F., 1995, « Sulla forma federale : città, territorio, cultura », *Metronomie*, 4, p. 43-64.
- ANDERLINI F., VARINI P., 1997a, « Policentrismo e gerarchie. Un confronto fra le città emiliano romagnole », *Metronomie*, 10, .
- ANDERLINI F., VARINI P., 1997b, « L'evoluzione delle regioni metropolitane in Italia : lunga durata e recenti trasformazioni », *Metronomie*, 9, p. 1-50.
- ANDERSON B., 1983, *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*, London, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Verso, 160 p.
- ANHOLT S., 2005, « Some important distinctions in place branding », *Place Branding and Public Diplomacy*, 1, 2, p. 116-121.
- ANHOLT S., 2008, « Place branding: Is it marketing, or isn't it? », *Place Branding and Public Diplomacy*, 4, 1, p. 1-6.
- AQUARONE A., 1961, *Grandi città e aree metropolitane in Italia : problemi amministrativi e prospettive di riforma*, Bologna, Zanichelli, 319 p.
- ARABIA A.G., 2014, « Tipicità agroalimentari e patrimonio culturale: il caso della dieta mediterranea », *AGRICOLTURA ISTITUZIONI MERCATI*, 3, p. 46-61.
- AUGE M., 1997, *L'impossible voyage : le tourisme et ses images*, Paris, France, Éd. Payot et Rivages, 187 p.
- AUSTIN J.L., LANE G., 1970, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Éditions du Seuil, 208 p.
- AVANZA M., 2003, « Une histoire pour la Padanie », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 58e année, 1, p. 85-107.
- AVANZA M., LAFERTE G., 2005, « Dépasser la « construction des identités » ? Identification, image sociale, appartenance », *Genèses*, 61, 4, p. 134-152.
- AWONO R., 2015, « La communication territoriale : constructions d'un champ », *Communiquer. Revue de communication sociale et publique*, 15, p. 85-106.
- BADIE B., 1995, *La fin des territoires : essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, France, Fayard, 276 p.
- BAGNASCO A., 1977, *Tre Italie : la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il mulino, 256 p.
- BAGNASCO A., OBERTI M., 1997, « L'Italie à la recherche de ses régions », dans LEQUESNES C., LE GALES P. (dir.), *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, Ed. La Découverte.
- BAGNASCO A., TRIGILIA C., 1993, *La construction sociale du marche : le défi de la troisième Italie*, traduit par MARENCO C., Cachan, Editions de l'ENS-Cachan, 284 p.
- BAIONI M., BARDINET M.-A., 2012, « Mémoires publiques du Risorgimento dans l'Italie libérale. Un parcours historiographique », *Revue d'histoire du XIXe siècle*, 44, p. 151-161.

- BALME R., 1997, « Gouvernance et politiques du néo-régionalisme », *Le Globe. Revue genevoise de géographie*, 137, 1, p. 259-268.
- BALZANI R., 1997, « Le tradizioni amministrative locali », dans FINZI R. (dir.), *Storia delle Regioni Einaudi. L'Emilia-Romagna*, Torino, Italie, Giulio Einaudi (Le Regioni), p. 599-646.
- BALZANI R., 2001, *La Romagna*, Bologna, Italie, Il Mulino, 215 p.
- BANINI T., 2003, « Identità e territorio nelle città capitali. », dans CAPUZZO E., *La città capitale tra mito e realtà (XVIII - XXI)*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, p. 169-193.
- BANINI T., 2013, *Identità territoriali: questioni, metodi, esperienze a confronto*, Milano, F. Angeli, 220 p.
- BANTI A.M., 2011, *Sublime madre nostra: la nazione italiana dal Risorgimento al fascismo*, Roma u.a., Italie, GLF Editori Laterza, impr. 2011, 208 p.
- BARABEL M., MAYOL S., MEIER O., 2010, « Les médias sociaux au service du marketing territorial : une approche exploratoire », *Management & Avenir*, 32, 2, p. 233-253.
- BARBACETTO G., GOMEZ P., TRAVAGLIO M., 2012, *Mani pulite. La vera storia, 20 anni dopo*, Milano, Chiarelettere, 902 p.
- BARBERA A., 1981, « Le componenti politico-culturali del movimento autonomista », *Regione e governo locale*, 6, p. 41-56.
- BARDET F., HEALY A., 2015, « Les acteurs urbains et les promesses des palmarès internationaux des villes. Lyon à la conquête du « Top 15 » européen », *Métropoles*, 16.
- BARDIN M., 2018, *La présidentialisation des institutions régionales en France, en Espagne et en Italie.*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 462 p.
- BARTHELEMY C., 2009, *Le régionalisme institutionnel en Europe: droit comparé en Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni, France*, Paris, France, l'Harmattan, 431 p.
- BARTLETT J., MILLER C., REFFIN J., WEIR D., WIBBERLEY S., 2014, *Vox Digitas: Social Media Is Transforming How to Study Society*, Demos, 133 p.
- BARTOLE S., 1999, *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, A. Giuffrè, 346 p.
- BARTOLE S., MASTRAGOSTINO F., 1997, *Le regioni*, Bologna, Italie, Il Mulino, 360 p.
- BARTOLE S., MASTRAGOSTINO F., VANDELLI L., 1984, *Le Autonomie territoriali: ordinamento delle regioni e degli enti locali*, Bologna, Italie, Il Mulino, 444 p.
- BARTOLUCCI P., 2012, *Sociologie des supporters de football : la persistance du militantisme sportif en France, Allemagne et Italie*, thèse de doctorat, Université de Strasbourg, Strasbourg.
- BASTOS M.T., 2015, « Shares, Pins, and Tweets », *Journalism Studies*, 16, 3, p. 305-325.
- BAUR, R., THIERY, S. (dirs.), 2013, *Face au Brand Territorial: sur la misère symbolique des systèmes de représentation des collectivités territoriales*, Zurich, Suisse, L. Müller, 285 p.

- BEAUCHARD J., 2003, *La mosaïque territoriale: enjeux identitaires de la décentralisation*, La Tour d'Aigues, France, Éd. de l'Aube, 181 p.
- BEAUGUITTE L., GUERIN-PACE F., RICHARD Y., 2014, « L'UE et ses voisinages : acteurs et espaces d'un discours », *Proceedings 2e colloque international du CIST*, p. 25-31.
- BECHERI E., MAGGIORE G., 2015, *Rapporto sul turismo italiano 2012-2013. XIX Edizione: XIX Edizione*, Milano, FrancoAngeli, 610 p.
- BEDARD M., 2002, « Une typologie du haut-lieu, ou la quadrature d'un géosymbole », *Cahiers de géographie du Québec*, 46, 127, p. 49-74.
- BEHAR D., 2016, « La mise en récit des territoires : une exigence renouvelée », 25 avril 2016, Cap'Com.
- BELHEDI A., 2007, « Territoires, appartenance et identification. Quelques réflexions à partir du cas tunisien », *L'Espace géographique*, 35, 4, p. 310-316.
- BELTING H., 2004, *Pour une anthropologie des images*, traduit par TORRENT J.B., Paris, France, Gallimard, 346 p.
- BENKO G., LIPIETZ A., 1992, *Les régions qui gagnent: districts et réseaux, les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, France, Presses universitaires de France, 424 p.
- BENOCCI C., 2007, *Il gonfalone della Regione Lazio*, Pieraldo, 124 p.
- BENOIT J.-M., BENOIT P., 1989, *Décentralisation à l'affiche: la communication publicitaire des villes, départements et régions*, Paris, France, Nathan, 223 p.
- BENTINI J., 2012, *Lavoro e identità nazionale. La partecipazione dell'Emilia-Romagna al 50° dell'Unità d'Italia, Roma 1911*, Bologna, Editrice Socialmente, 48 p.
- BERGER P.L., LUCKMANN T., 1986, *La construction sociale de la réalité*, traduit par TAMINIAUX P., Paris, France, Meridiens Klincksieck, 288 p.
- BERNADOU D., 2012, *Construire l'image d'une région. Le rôle de la photographie dans le discours officiel de l'Emilie-Romagne*, Mémoire de Master, Paris, Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 123 p.
- BERNADOU D., 2015, « Les enjeux de la construction d'une ville métropolitaine dans une région polycentrique: le cas de Bologne », dans *Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : Regards croisés France / Italie*, Planum Publisher, p. 29-40.
- BERNADOU D., 2017, « Construire l'image touristique d'une région à travers les réseaux sociaux : le cas de l'Émilie-Romagne en Italie », *Cybergeo : European Journal of Geography*.
- BERTHO C., 1980, « L'invention de la Bretagne. Genèse sociale d'un stéréotype », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 35, 1, p. 45-62.
- BIANCHI P., 2002, *La rincorsa frenata: l'industria italiana dall'unità nazionale all'unificazione europea*, Bologna, Il Mulino, 344 p.
- BIANCHI P., 2003, *Distretti pilastri reti: Italia ed Europa. Pilastri industriali: un paradigma europeo e internazionale*, Ferrara, Università di Ferrara.

BIANCHI P., GUALTIERI G., 1990, « Emilia-Romagna and its industrial districts : the evolution of a model », dans NANETTI R., LEONARDI R. (dirs.), *Regions and european integration: the case of Emilia-Romagna*, London, Pinter.

BIANCHI P., RAMACIOTTI L., 2003, *Il rapporto tra università e industria: il caso dell'Emilia Romagna*, Ferrara, Università di Ferrara.

BIORCIO R., 1997, *La Padania promessa*, Milano, Il Saggiatore, 280 p.

BIORCIO R., 2010, *La rivincita del Nord: la Lega dalla contestazione al governo*, Roma, Laterza, 194 p.

BIORCIO R., VITALE T., 2011, « Culture, Values and Social Basis of Northern Italian Centrifugal Regionalism. A Contextual Political Analysis of the Lega Nord », dans Huysseune M. (dir.), *Contemporary Centrifugal Regionalism: Comparing Flanders and Northern Italy*, Royal Flemish Academy of Belgium for Science and the Arts Press, p. 171-199.

BOBBIO L., 2002, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma ; Bari, Laterza.

BOCK K., 2015, « The changing nature of city tourism and its possible implications for the future of cities », *European Journal of Futures Research*, 3, 1.

BOLGHERINI S., 2006, *Come le regioni diventano europee: stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Il mulino, 264 p.

BONESIO L., 2007, *Paesaggio, identità e comunità tra locale e globale*, Diabasis (Terra e mare), 232 p.

BONETTI E., CERCOLA R., IZZO F., MASIELLO B., 2017, *Eventi e strategie di marketing territoriale: Gli attori, i processi e la creazione di valore*, FrancoAngeli, 326 p.

BONIN S., 2001, « Paysages et représentations dans les guides touristiques », *L'Espace géographique*, 30, 2, p. 111-126.

BONNEMAISON J., 1996, *Les fondements géographiques d'une identité: l'archipel du Vanuatu*, Paris, France, ORSTOM éd., 460 p.

BONNEMAISON J., CAMBREZY L., QUINTY-BOURGEOIS L., 1999, *La nation et le territoire. Le territoire, lien ou frontière ?*, Paris, L'Harmattan, 266 p.

BONNES M., BONAIUTO M., BILOTTA E., CARRUS G., 2009, « Spazio, luoghi e identità locali nelle tendenze recenti della psicologia ambientale », *Geotema*, 13, 37, p. 15-21.

BONNET J., BONNET R., HELAINE-PINSARD S., 2009, « Les organisations publiques : des institutions communicantes ? », *Communication & Organisation*, 35, 1, p. 136-147.

BONORA P., 1984, *Regionalità: il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra, 1943-1970*, Milano, Italy, F. Angeli, 268 p.

BONORA P., 1999, *Costellazione Emilia: territorialità e rischi della maturità*, Torino, Fondazione Giovanni Agnelli.

BONORA P., 2001, *Comcities: geografie della comunicazione*, Bologna, Baskerville.

- BONORA P., COPPOLA P., 1997, « L'Italia governata », dans COPPOLA P. (dir.), *Geografia politica delle regioni italiane*, Turin, Einaudi.
- BONORA P., GARDINI A., 2004, *Orfana e claudicante. L'Emilia «post-comunista» e l'eclissi del modello territoriale*, Bologna, Baskerville, 95 p.
- BORDELON L.A., FERREIRA S.L.A., 2017, « Tourist Photographs and Destination Imagery on Social Media: Reading the Stellenbosch Winelands Through a Tourist Lens », *Tourism Review International*, 21, 3, p. 317-329.
- BOSSI W., 1961, *Guida ufficiale all'Esposizione Italia 1961*, Milano, Rotocalco Caprotti, 138 p.
- BOUCHERON P., 2016, « Souvenirs, fictions et croyances. Le long Moyen Age d'Ambroise de Milan - Leçon 11 : "Les nouveaux Ambroise de la Contre-Réforme" », 5 avril 2016, conférence « Histoire des pouvoirs en Europe occidentale, XIIIe-XVIe siècle », Collège de France, Paris.
- BOULINEAU E., 2016, « À l'Est de l'Europe, quoi de neuf en matière de réformes territoriales ? Réflexions à partir de la régionalisation en Bulgarie », *EchoGéo*, 35.
- BOURDEAU-LEPAGE L., GOLLAIN V., 2015, *Attractivité et compétitivité des territoires: théories et pratiques*, Paris, France, CNER, 205 p.
- BOURDIEU P., 1972, *Esquisse d'une théorie de la pratique*, Genève, France, 272 p.
- BOURDIEU P., 1980, « L'identité et la représentation. Éléments pour une réflexion critique sur l'idée de région », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 35, 1, p. 63-72.
- BOYER H., CARDY H., 2011, « Localiser, identifier, valoriser », *Mots. Les langages du politique*, 97, p. 5-13.
- BRANDI C., 1996, *In situ, La Tuscia, 1946-1979 : restauri, interventi, ricordi*, Viterbo, Sette Città (Antica Terra 3), 119 p.
- BRAUDEL F., 1990, *L'identité de la France*, Paris, France, Flammarion, 410 p.
- BRENNETOT A., RUFFRAY S. DE, 2014, « Découper la France en régions. L'imaginaire régionaliste à l'épreuve du territoire », *Cybergeog : European Journal of Geography*.
- BRICE C., 2010a, *Monarchie et identité nationale en Italie, 1861-1900*, Paris, France, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 429 p.
- BRICE C., 2010b, « Il 1911 in Italia. Converganza di poteri, frazionamento di rappresentazioni », *Memoria e ricerca*, 17, 34, p. 47-62.
- BRUBAKER R., 2001, « Au-delà de L'« identité » », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 139, 1, traduit par JUNQUA F., p. 66-85.
- BRUN J., 2017, « Les acteurs ruraux dans la constitution de l'image de leur territoire », *Gestion et management public*, 6, 1, p. 25-39.
- BRUNET R., 1990a, *Le Territoire dans les turbulences*, Paris, Reclus, 220 p.
- BRUNET R., DOLFUS O., 1990, *Mondes nouveaux*, Paris, Reclus, 551 p.

BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 1992, *Les mots de la géographie: dictionnaire critique*, Montpellier, Reclus, 470 p.

BUHALIS D., LAW R., 2008, « Progress in information technology and tourism management: 20 years on and 10 years after the Internet—The state of eTourism research », *Tourism Management*, 29, 4, p. 609-623.

BURAC G., 2013, « Manuels scolaires et culture régionale en Martinique », *Hermès, La Revue*, 32-33, p. 225-233.

BUSCIONI M.C., 1990, *Esposizioni e stile nazionale (1861-1925): il linguaggio dell'architettura nei padiglioni italiani delle grandi kermesses nazionali ed internazionali*, Firenze, Alinea.

CACIAGLI M., 2003a, « Integrazione europea e identità regionali », dans MESSINA P. (dir.), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci.

CACIAGLI M., 2003b, *Regioni d'Europa: devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il mulino.

CAHIN G., 2001, « L'évolution de la République italienne », *Revue française de droit constitutionnel*, 48, p. 705-720.

CAMAGNI R., 2006, « Compétitivité territoriale : la recherche d'avantages absolus », *Reflets et perspectives de la vie économique*, 45, 1, p. 95-115.

CAMAGNI R., 2012, « Compétitivité territoriale, milieux locaux et apprentissage collectif : une contre-réflexion critique », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 4, p. 553-578.

CANTAGALLI A., MALATESTA M., 2015, « Le professioni tecniche, giuridiche ed economiche », *L'Italia e le sue Regioni, 1-Istituzioni*, Treccani, p. 451-477.

CARACCILO A., 1991, *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi - Il Lazio*, 10, Torino, Einaudi.

CARDY H., 1995, *Politiques de communication en région et production identitaire: le Centre et la Picardie*, Thèse de doctorat, Paris, France, Université de la Sorbonne Nouvelle, 468 p.

CARDY H., 1997a, *Construire l'identité régionale: la communication en question*, Paris, France, 285 p.

CARDY H., 1997b, « Le rôle des techniques de communication dans la construction du territoire régional », *Quaderni, « Territoires incertains et communication publique »*, 34, 1, p. 111-127.

CARDY H., 2011, « Le discours identitaire dans les politiques de communication territoriale. La place des palmarès et de leur médiatisation », *Mots. Les langages du politique*, 97, p. 59-74.

CARTOCCI R., 2007, *Mappe del tesoro: atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, Il mulino.

CASTELNOVI M., 2011, « Ripensare le regioni : nuovi confini per un regionalismo nuovo ? », *Bollettino della Società Geografica Italiana*, 3, p. 327-341.

CASTELNOVI M., 2012, *Regioni alternative. Verso una nuova geografia amministrativa*, Roma, Aracne, 196 p.

CAVAZZA S., 1995, « Identità e culture regionali nella storia d'Italia », *Memoria e ricerca*, 6, p. 51-71.

CAVAZZA S., 2002, « Territoire et identité », *Études rurales*, 163-164, p. 109-131.

CENSIS, 2015, *Il Lazio all'Expo 2015. Una lettura unitaria dell'identità e dello sviluppo dei territori regionali. Rapporto Finale*, CENSIS (Note & Commenti), 86 p.

CHAMARD C., 2015, « Un outil de mesure de l'image de marque d'un territoire : le score IDHRa », dans *Attractivité et compétitivité des territoires*, p. 53-63.

CHAMARD C., ROUSSET A., GAYET J., ALAUX C., GOLLAIN V., BOISVERT Y., 2014, *Le marketing territorial: comment développer l'attractivité et l'hospitalité des territoires ?*, Louvain-La-Neuve, Belgique, De Boeck, DL 2014, 203 p.

CHAMBOREDON H., PAVIS F., SURDEZ M., WILLEMEZ L., 1994, « S'imposer aux imposants. A propos de quelques obstacles rencontrés par des sociologues débutants dans la pratique et l'usage de l'entretien », *Genèses. Sciences sociales et histoire*, 16, 1, p. 114-132.

CHAMPEYRACHE C., 2002, *La Ligue du Nord: un séparatisme à l'italienne*, Paris, France, 186 p.

CHANET J.-F., 1996, *L'école républicaine et les petites patries*, Paris, Aubier.

CHELEBOURG C., GUINERET H., 2002, *Images du pouvoir, pouvoir des images*, CENTRE GASTON BACHELARD DE RECHERCHES SUR L'IMAGINAIRE ET LA RATIONALITE (dir.), Dijon, France, Centre Gaston Bachelard, 173 p.

CHEVALIER J.-P., MENDIBIL D., 1999, « Vingt villes d'Europe Centrale dans quatre Géographies Universelles », *Mappemonde*, 4, 56, p. 24-30.

CHIVALLON C., 2007, « Revisiting Anderson's "Imagined Communities" : An attempt to clarify what remains a vague notion », *Raisons politiques*, 27, p. 131-172.

CITRON S., 1987, *Le mythe national: l'histoire de France en question*, Paris, France, Éd. ouvrières : Études et documentation internationales, 318 p.

CLAVAL P., 1979, « Régionalisme et consommation culturelle », *Espace géographique*, 8, 4, p. 293-302.

COËFFE V., MORICE J.-R., 2013, « Patrimoine et création dans la fabrique territoriale : l'estuaire ligérien ou la construction d'un territoire métropolitain. », *Norois. Environnement, aménagement, société*, 228, p. 77-88.

COHEN-BACRIE B., 2008, *La communication publique territoriale: procédures, cibles et objectifs*, Voiron, France, Territorial éd., 135 p.

COLE A., PALMER R., 2008, « Logiques de territorialité et de régionalisation en Europe de l'Ouest », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 39, 3, p. 19-36.

COMITATO ESECUTIVO PER LE FESTE COMMEMORATIVE DEL 1911 IN ROMA, 1911, *Guida ufficiale delle esposizioni di Roma: internazionale di belle arti, regionale ed etnografica, archeologica, d'arte retrospettiva, del Risorgimento, del Cinquantenario.*, Roma, Bertero.

COMITE DES REGIONS, 2009, « Le rôle et l'influence des autorités locales et régionales au sein de l'Union Européenne », Eurobaromètre Spécial 307, Commission Européenne.

COMPAGNA F., 1964, *L'Europa delle regioni*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane (L'Acropoli), 253 p.

CONTI S., 2013, « Sul divenire delle regioni. Problemi irrisolti e scenari possibili », *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, 125, 2.

CONTI S., SALONE C., 2010, *Il Nord, i Nord. Geopolitica della questione settentrionale*, Roma.

CONTI S., SALONE C., 2011, « Il Nord senza bussola: dinamiche spaziali e strategie territoriali a centocinquante anni dall'Unità », *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, 0, 2.

COOKE P., MORGAN K., 1994, « Growth regions under duress: renewal strategies in Baden Württemberg and Emilia-Romagna », dans AMIN A., THRIFT N. (dirs.), *Globalization, institutions and regional development in Europe*, New York, NY, USA, Oxford University Press, p. 91-117.

COPPOLA P., 2003, « Le processus de régionalisation dans l'expérience italienne », *Territoires 2020*, 2003/7, 8, p. 75-79.

COPPOLA P., 2008, « La regione : quesiti di geografia. Lezione Magistrale », dans SALARIS A. (dir.), *Terre di Mezzo: la Basilicata tra costruzione regionale e proiezioni esterne. Atti del 50e convegno nazionale AIIG (Potenza, 2007)*, p. 39-44.

CORTESI G., LEMMI E., 1995, « Rôle et fonctions des villes moyennes italiennes », *Cahiers de la Méditerranée*, 50, 1, p. 105-124.

COURCELLE T., 2003, « Le rôle de la presse quotidienne régionale bretonne dans la création d'une « identité bretonne » : étude comparative de Ouest-France et du Télégramme », *Hérodote*, 110, p. 129-148.

COURLET, C., SOULAGE, B. (dirs.), 1994, *Industrie, territoires et politiques publiques*, Paris, France, Ed. l'Harmattan, 315 p.

CREMASCHI M., 2010, *Atlante e scenari del Lazio metropolitano*, Alinea Editrice, 146 p.

CREMASCHI M., DELPIROU A., RIVIERE D., SALONE C., 2015, *Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités. Regards croisés France/Italie*, Planum Publisher.

CRISTALDI F., 1994, *Per una delimitazione delle aree metropolitane: il caso de Roma*, Milano, Italie, F. Angeli, 139 p.

CROCE E., PERRI G., 2013, *Turismo e gastronomia. Progetti e spunti operativi: Progetti e spunti operativi*, Milano, FrancoAngeli, 144 p.

D'ALBERGO E., 2002, « La innovación asimétrica: gobierno metropolitano y gobernanza en Italia », *Gestion y Analisis de Políticas Públicas*, 24.

D'ALBERGO E., 2015, « Perché è difficile costruire la Città metropolitana a Roma: un'interpretazione sociologica », *Working Papers. Rivista online di Urban@it*, 1.

DARGENT C., 2001, « Identités régionales et aspirations politiques : l'exemple de la France d'aujourd'hui », *Revue française de science politique*, 51, 5, p. 787-806.

DAVEZIES L., 2015, *Le Nouvel Egoïsme territorial : Le grand malaise des nations*, Paris, Seuil, 102 p.

DE COCK L., PICARD E., 2009, *La fabrique scolaire de l'histoire: illusions et désillusions du roman national*, Marseille, France, Agone, 212 p.

DE MARIA C., 2013, « La questione regionale tra anni Settanta e Ottanta dalla prospettiva dell'Emilia Romagna. Lineamenti di un dibattito comparato », *E-Review. Rivista degli Istituti Storici dell'Emilia-Romagna in Rete*.

DE WINTER L., 2007, « La recherche sur les identités ethno-territoriales en Belgique », *Revue internationale de politique comparée*, 14, 4, p. 575-595.

DE WITTE B., GRUNERT T., SATRUSTEGUI M., 1981, « Les élites politiques régionales », *Pouvoirs*, 19, p. 27-38.

DEBARBIEUX B., 1995, « Le lieu, le territoire et trois figures de rhétorique », *Espace géographique*, 24, 2, p. 97-112.

DEBARBIEUX B., 1999, « Le territoire : Histoires en deux langues. A bilingual (his-)story of territory », dans CHIVALLON C., RAGOUET P., SAMERS M. (dirs.), *Discours scientifiques et contextes culturels. Géographies françaises à l'épreuve postmoderne*, Bordeaux, France, Maison des sciences de l'homme d'Aquitaine, p. 33-44.

DEBARBIEUX B., 2003, « Neuf enjeux de l'iconographie de projet et de prospective de territoire », dans *Les figures du projet territorial*, Paris, Editions de l'Aube, Datar (Bibliothèque des territoires), p. 13-35.

DEBARBIEUX B., 2006, « Débat sur l'identité territoriale - Prendre position: réflexions sur les ressources et les limites de la notion d'identité en géographie », *L'Espace géographique.*, 35, 4, p. 340.

DEBARBIEUX B., 2014, « Enracinement – Ancrage – Amarrage : raviver les métaphores », *L'Espace géographique*, Tome 43, 1, p. 68-80.

DEBARBIEUX B., 2015, *L'espace de l'Imaginaire : Essais et détours*, CNRS, 305 p.

DEBARBIEUX B., FOURNY M.-C., VANIER M., 2001, « La prospective est représentation », *Territoires 2020*, 3, p. 27/43.

DEBARBIEUX B., VANIER M., 2002, *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, France, Éd. de l'Aube, 267 p.

DECAUDIN J.-M., MOULINS J.-L., 1999, « Une approche de l'image d'une ville : l'identité de ville. Application à la ville de Marseille », dans LE DUFF R., RIGAL J.-J. (dirs.), *Maire, entrepreneurs, emploi: deuxièmes rencontres, ville-management*, Paris, Dalloz.

DECROLY J.-M., 2015, *Le tourisme comme expérience: Regards interdisciplinaires sur le vécu touristique*, PUQ, 377 p.

DEMATTEIS G., 1985, *Le metafore della terra: la geografia umana tra mito e scienza*, Milano, Italie, Feltrinelli, 183 p.

DEMATTEIS G., 1989, « Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali », *Stato e Mercato*, 27, p. 445-467.

DEMATTEIS G., 1997, « Retibus regiones regere. Il territorio e le sue regionalizzazioni », *Geotema*, 9, p. 37-43.

DEMATTEIS G., 2001, « Le basi territoriali delle unità amministrative », dans STURANI M. L. (dir.) *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale italiana*, Alessandria, Edizioni dell'Orso, p. 69-76.

DEMAZIERE C., DESJARDINS X., 2016, « La planification territoriale stratégique : une illusion nécessaire ? », *RIURBA - Revue Internationale d'Urbanisme*.

DENTE B., ESPOSITO A., 2010, « Una ricognizione dei contesti territoriali individuati come regioni urbane o aree urbane nelle nove città metropolitane », *Materiali di lavoro*, ReCS - ANCI.

DEPREZ P., BERTACCHINI Y., 2017, « Entre appropriation et usage des TIC : L'expérimentation du cyberspace par les collectivités territoriales », dans RICCIO P.-M., BONNET D. (dirs.) *Management des technologies organisationnelles*, Presses des Mines, p.183-196 .

DEREV, 2015, « Analisi della strategia di comunicazione delle Regioni italiane sui social media », Derev social media consulting.

DESCOMBES V., 2013, *Les embarras de l'identité*, Paris, Gallimard (NRF Essais), 304 p.

DESIDERI C., 2015, *Regioni politiche e territori: per una storia del regionalismo italiano*, ISSiRFA - Giuffrè Editore, 199 p.

DESIDERI C., 2016, « I regionalismi in Italia e la nuova riforma costituzionale », *ISSiRFA - Studi ed Interventi*.

DESIDERI C., BUGLIONE E., 1991, *Le regioni nell'ordinamento comunitario: stato di attuazione e prospettive della partnership*, Roma, CNR. Istituto di studi sulle regioni.

DESJARDINS X., 2007, *Gouverner la ville diffuse : la planification territoriale à l'épreuve*, thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

DI MEO G., 1994, « Patrimoine et territoire, une parenté conceptuelle », *Espaces et Sociétés*, 78, p. 15-34.

DI MEO G., 2004, « Composantes spatiales, formes et processus géographiques des identités », *Annales de Géographie*, 638-639, p. 339-362.

DI MEO G., 2007, « Processus de patrimonialisation et construction des territoires », *Colloque "Patrimoine et industrie en Poitou-Charentes: connaître pour valoriser"*, 12-14 septembre 2007, Poitiers, p. 87-109.

DI MEO G., SAUVAITRE C., SOUFFLET F., 2004, « Les paysages de l'identité (le cas du Piémont béarnais, à l'est de Pau) », *Géocarrefour*, 79, 2, p. 131-141.

DIAMANTI I., CECCARINI L., 2011, « L'orgoglio di essere italiani, nella crisi torna la coesione », *La Repubblica*, 1 mai 2011.

DINI A., 2011, *Le strade della comunicazione: i percorsi possibili, gli sbocchi nel mondo del lavoro, le competenze richieste*, Gruppo 24 Ore, 129 p.

DJAMENT-TRAN G., 2005, *La reproduction de la centralité romaine de la « Ville Eternelle » à la capitale de l'Italie : essai de géohistoire urbaine*, thèse de doctorat, Paris, Université Paris 7-Diderot.

DJAMENT-TRAN G., 2006, « Le débat sur Rome capitale. Géohistoire d'un choix de localisation », *L'Espace géographique*, Tome 34, 4, p. 367-380.

DJAMENT-TRAN G., 2011, *Rome éternelle ou les métamorphoses de la capitale*, Paris, Belin, 224 p.

DJAMENT-TRAN G., 2015, « La (dé)territorialisation et les changements d'échelle du patrimoine. », *EspacesTemps.net*.

DOUAY N., 2016, « La numérisation des dispositifs de participation de la Mairie de Paris », *Netcom. Réseaux, communication et territoires*, 30-3/4, p. 249-280.

DUBAR C., 2000, *La crise des identités: l'interprétation d'une mutation*, Paris, France, Presses universitaires de France, 239 p.

DUMONT G.-F., 1997, « Le dessein identitaire des régions françaises », dans BONNEMAISON J., CAMBREZY L., QUINTY BOURGEOIS L. (dirs.), *Le territoire, lien ou frontière?: identités, conflits ethniques, enjeux et recompositions territoriales*, Paris, ORSTOM (Colloques et Séminaires).

DUMONT G.-F., 2014, « Les régions d'Europe: une extrême diversité institutionnelle », *Diploweb.com*.

DUPOIRIER E., 1998, « L'offre identitaire des régions française et la construction des identités régionales », *Revue internationale de politique comparée*, 5, 1, p. 21-34.

DUPOIRIER É., 2008, « De l'usage de la Question Moreno en France », *Revue internationale de politique comparée*, 14, 4, p. 531-543.

DUPOIRIER E., SCHAJER H.-D., 1994, « L'identité régionale : problèmes théoriques, perspectives politiques », *L'identité politique*, 8, p. 330-344.

DURAN P., TRUONG F., 2013, « La participation politique : nouvelles dimensions, nouveaux problèmes », *Idees économiques et sociales*, 173, 3, p. 4-7.

ELISSALDE B., 1996, « Enseigner l'Europe », *L'information géographique*, 60, 5, p. 210-218.

ELISSALDE B., 2005, « Territoire », *Hypergeo*.

FALLERY B., RODHAIN F., 2007, « Quatre approches pour l'analyse de données textuelles : lexicale, linguistique, cognitive, thématique », XVIème Conférence Internationale de Management Stratégique, 6-7 juin 2007, Montréal, Canada.

FANTI G., FERRI G.C., 2001, *Cronache dall'Emilia rossa: l'impossibile riformismo del PCI*, Edizioni Pendragon, 300 p.

- FAVINELLI F., 1984, *I lineamenti geografici della conurbazione lineare emiliano-romagnola*, Bologna, Istituto di geografia dell'Università di Bologna, 159 p.
- FAVINELLI F., 2009, *La crisi della ragione cartografica*, Turin, Italie, Einaudi, 249 p.
- FAURE A., 2002, *La question territoriale. Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Mémoire de HDR, Grenoble, Université Pierre Mendès-France - Grenoble 2, 257 p.
- FAURE A., 2005, « La construction du sens plus que jamais en débats. », dans *L'Action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG, p. 9-24.
- FAURE A., 2012, « Les métropoles à l'épreuve de leur récit politique, le transcodage contrarié des émotions et de la technique », Colloque *Governing the Metropolis : powers and territories*. New Directions for research, 28-30 novembre 2012, CEE LATTTS APUR, Paris.
- FAURE A., NEGRIER E., 2007, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale: critiques de la territorialisation*, Paris, France, L'Harmattan, 302 p.
- FERLAINO F., MOLINARI P., 2009, *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità: geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Bologna, Italie, Il mulino, 430 p.
- FERRAROTTI F., 1998, *L'Italia tra storia e memoria. Appartenenza e identità*, Donzelli Editore, 160 p.
- FERRI V., 2016, « La delimitazione territoriale dei governi sub-centrali: un'analisi comparata a livello europeo con particolare riferimento a Francia e Italia », *Argomenti*, 0, 3, p. 57-92.
- FILIPPINI R., 2009, « La modifica di confini regionali per distacco di Comuni nell'esperienza dell'Alta Valmarecchia: tra legislazione, accordi ed intese attuative », *Istituzioni del Federalismo*, supp. 5/2009, p. 7-43.
- FINZI, R. (dir.), 1997, *L'Emilia-Romagna*, Torino, Italie, G. Einaudi, 926 p.
- FIGIELLA DALLARI, 2011, « Emilia-Romagna comme componente della Terza Italia: specificità e cambiamenti », dans MUSCARÀ C., SCARAMELLINI G., TALIA I. (dirs.), *Tante Italie Una Italia*, Franco Angeli, p. 133-157.
- FIORI M., 2012, *Identità territoriale per lo sviluppo e l'imprenditorialità. Applicazioni geoeconomiche d'una metodologia quali-quantitativa*, Wip Edizioni, 260 p.
- FONTANA A., 2009, *Manuale di storytelling: raccontare con efficacia prodotti, marchi e identità d'impresa*, Milano, Etas.
- FONTANA A., SASSOON J., SORANZO R., 2011, *Marketing narrativo: usare lo storytelling nel marketing contemporaneo*, Milano, Angeli.
- FORTE F., 1993, *La città metropolitana per lo sviluppo regionale*, Napoli, CLEAN edizioni.
- FOURDIN M., 1994, « La professionnalisation de la communication locale : un paradoxe ? », *Réseaux. Communication - Technologie - Société*, 12, 64, p. 75-89.
- FOURNIER M., 2015, *Labellisation et Mise en Marque des Territoires*, Clermont-Ferrand, PU Blaise Pascal, 632 p.

FOURNY M.-C., 1999, « Affirmation identitaire et politiques territoriales des villes alpines », *Revue de Géographie Alpine*, 87, 1, p. 171-180.

FOURNY M.-C., 2003, « Les dessous des aires urbaines. Incertitudes identitaires et bricolage territorial », dans BEAUCHARD J. (dir.), *La mosaïque territoriale - Enjeux identitaires de la décentralisation*, Ed. de l'aube, p. 33-50.

FOURNY M.-C., 2005, *Identités et dynamiques territoriales: coopération, différenciation, temporalités - Mémoire de HDR*, Grenoble, France, Institut de Géographie Alpine.

FOURNY M.-C., 2008, « Identité et aménagement du territoire. Modes de production et figures de l'identité de territoires dans les recompositions spatiales », dans THURIOT F., NEMERY J.-C., RAUTENBERG M. (dirs.), *Les stratégies identitaires de conservation et de valorisation du patrimoine*, L'Harmattan, p. 101-114.

FOURRIER C., 2013, « Publics multiples et communication des collectivités locales : quand l'image de marque se dissipe », dans *Médias et Territoires. L'espace public entre communication et imaginaire territorial*, Presses Univ. Septentrion, p. 97-112.

FRANCO R., 2002, *Le Italie degli italiani: le celebrazioni del 1911*, Thèse de doctorat, Florence, European University Institute.

FRANÇOIS H., HIRZAK M., SENIL N., 2006, « Territoire et patrimoine : la co-construction d'une dynamique et de ses ressources », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, décembre, 5, p. 683-700.

FROGNIER A.-P., 2007, « Introduction. Pourquoi la question Moreno ? », *Revue internationale de politique comparée*, 14, 4, p. 489-495.

GALIMBERTI D., LOBRY S., PINSON G., RIO N., 2014, « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Herodote*, 154, 3, p. 191-209.

GALLI DELLA LOGGIA E., 2011, *L'identità italiana*, Bologna, Italie, il Mulino, 199 p.

GALLI G., CAPECCHI V., 1968, *Il comportamento elettorale in Italia. Una indagine ecologica sulle elezioni in Italia fra il 1946 e il 1963*, Bologna, Il mulino.

GALLUCCIO F., 1998, *Il ritaglio impossibile: lettura storico-geografica delle variazioni territoriali del Lazio dal 1871 al 1991*, Roma, DEI-Tipografia del Genio Civile.

GALLUCCIO F., 2011, « Una o divisibile? La questione regionale e il nodo del federalismo in Italia », *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, 2, XXIII, p. 71-93.

GALLUCCIO F., 2015, « Mosaïque et les réseaux. Une histoire des circonscriptions politico administratives de l'Italie. », *Planum - journal of Urbanism, Métropoles et Régions : entre concurrences et complémentarités. Regards croisés France/Italie*, p. 71-82.

GALLUCCIO F., STURANI M.L., 2008, « L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del «découpage» a partire da Lucio Gambi », *Quaderni storici*, 43, 127, p. 155-176.

- GALTUNG J., RUGE M.H., 1965, « The Structure of Foreign News: The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crises in Four Norwegian Newspapers », *Journal of Peace Research*, 2, 1, p. 64-90.
- GAMBI L., 1964, « L'équivoco tra compartimenti statistici e regioni costituzionali », dans *Questioni di Geographia*, Napoli, ESI, 43, 27, p. 153-187.
- GAMBI L., 1977, « Le "régions" italiennes comme problème historique », *Quaderni Storici*, 13, p. 275-298.
- GAMBI L., 1995, « L'irrationnelle continuité du dessin géographique des unités politico-administratives », dans GAMBI L. MERLONI F. (dirs.), *Amministrazione pubbliche e territorio in Italia*, Bologna, Il Mulino, p. 22-34.
- GAMBI L., 1998, « L'invention des régions italiennes », *Geografia Antiqua*, 7, p. 89-92.
- GAMBI L., 2002, « Le "sentiment de la romagnolité" », *IBC*, 4, p. 26-30.
- GAMBI L., 2008, « Discours pour l'installation des organes directifs de l'Institut des Biens Culturels. Bologne, 3 juin 1975 », dans GUERMANDI M. P., TONET G. (dirs.), *La connaissance du Paysage. Écrits de Lucio Gambi sur l'Emilie-Romagne et ses alentours*, p. 69-82.
- GAMBI L., TONET G., GUERMANDI M.P., 2008, *La connaissance du paysage: écrits de Lucio Gambi sur l'Emilie Romagne et ses alentours*, Bologne, Bononia university press.
- GARDERE É., LAKEL A., 2009, « Repenser la communication des organisations publiques », *Communication et organisation*, 35, p. 7-12.
- GARNIER B., GUERIN-PACE F., 2010, *Appliquer les méthodes de la statistique textuelle*, Paris, CEPED.
- GARRAUD P., 1990, « Discours des maires et construction locale du politique », *Mots. Les langages du politique*, 25, 1, p. 7-21.
- GASPARI, FORLENZA, 2009, *Storie di sindaci per la storia d'Italia*, Donzelli Editore, 306 p.
- GAVINELLI D., MOLINARI P., 2009, « L'aménagement en Italie entre anciens et nouveaux acteurs : réformes et contrastes dans une perspective de gouvernance plurielle du territoire ? », dans BAUDELLE G. JEAN Y. (dirs.), *L'Europe - Aménager les territoires*, Armand Colin, p. 225-238.
- GAYET J., 2015, « Tendances et nouvelles pratiques du marketing territorial », dans BOURDEAU-LEPAGE L., GOLLAIN V. (dirs.), *Attractivité et compétitivité des territoires. Théories et pratiques.*, CNER, p. 40-52.
- GENTILE E., 1999, *La Grande Italie: ascension et déclin du mythe de la nation au vingtième siècle*, Milano, Mondadori, 629 p.
- GIDDENS A., 1987, *La constitution de la société: éléments de la théorie de la structuration*, traduit par AUDET M., Paris, France, Presses universitaires de France, 474 p.
- GIRAUT F., 2005, *Fabriquer des territoires : Utopies, modèles et projets*, Mémoire de HDR, Paris, France, Paris Panthéon-Sorbonne.

- GIRAUT F., 2008, « Conceptualiser le territoire », *Historiens et Géographes*, 403, p. 57-68.
- GIRAUT F., HOUSSAY-HOLZSCHUCH M., 2008, « Néotoponymie: formes et enjeux de la dénomination des territoires émergents », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 5.
- GOERGEN P., 2004, *Le lobbying des villes et des régions auprès de l'Union européenne*, Bruxelles, Selbstverl.
- GOFFMAN E., 1973, *La mise en scène de la vie quotidienne*, Paris, France, Minuit, 372 p.
- GOLD, J.R. (dir.), 1994, *Place promotion: the use of publicity and marketing to sell towns and regions*, New York, Etats-Unis, J. Wiley, 268 p.
- GOMBAULT A., 2011, « Tourisme et création : les hypermodernes », *Mondes du Tourisme*, 4, p. 18-35.
- GOMBAULT A., BOURGEON-RENAULT D., 2014, « Marketing du tourisme. Le tournant expérientiel », *Espaces*, 320, p. 20-28.
- GORE O., 2006, « Le géosymbole, vecteur de la territorialité régionale. L'exemple du fest-noz en Bretagne », *Norois. Environnement, aménagement, société*, 198, p. 21-33.
- GOVERNA F., 1997, *Il milieu urbano: l'identità territoriale nei processi di sviluppo*, FrancoAngeli, 206 p.
- GOVERNA F., 1999, *Il milieu urbano. L'identità territoriale nei processi di sviluppo*, FrancoAngeli (Scienze geografiche), 208 p.
- GOVERNA F., 2005, « Territorialità e azione collettiva. Radicamento e ancoraggio dei sistemi locali territoriali », dans VINCI I. (dir.), *Il radicamento territoriale dei sistemi locali*, Milano, FrancoAngeli, p. 75-88.
- GOVERNA F., DEMATTEIS G., 2005, « I territori dello sviluppo locale », dans Consiglio Italiano di Scienze Sociali (eds.), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia*, Marsilio, p. 23-60.
- GRANDI R., 2001, *La comunicazione pubblica: teorie, casi, profili normativi*, Roma, Carocci.
- GRANDI R., 2015a, « Bologna City Branding Project », *e-Revista LOGO*, 4, 1, p. 1-20.
- GRANDI R., 2015b, « Progetto Bologna City Branding », dans Fondazione Innovazione Urbana, *è Bologna. Progetto Bologna City Branding*, i Quaderni, p. 9-22.
- GRAVARI-BARBAS M., 2002, « Le patrimoine territorial. Construction patrimoniale, construction territoriale : vers une gouvernance patrimoniale ? », *ESO Travaux et documents*, 18, p. 85-92.
- GRAVARI-BARBAS M., DELAPLACE M., 2015, « Le tourisme urbain « hors des sentiers battus » », *Téoros. Revue de recherche en tourisme*, 34, 1-2.
- GRAVARI-BARBAS M., GRABURN N., 2012, « Editorial : Les imaginaires touristiques », *Via@ Tourism Review*, 1.

GRENOUILLEAU O., 2019, *Nos petites patries. Identités régionales et Etat central, en France, des origines à nos jours.*, Paris, Editions Gallimard.

GUERIN M.-A., 2009, « Action publique et patrimoine culturel en Vallée d'Aoste. Refonder la légitimité du statut de l'autonomie ? », *Pole Sud*, 30, 1, p. 99-126.

GUERIN-PACE F., 1997, « La statistique textuelle. Un outil exploratoire en sciences sociales », *Population (French Edition)*, 52, 4, p. 865-887.

GUERIN-PACE F., FILIPPOVA E.I., 2008, *Ces lieux qui nous habitent: identités des territoires, territoires des identités*, La Tour d'Aigues, France, Ed. de l'aube, 275 p.

GUERIN-PACE F., GUERMOND Y., 2006, « Identité et rapport au territoire », *L'Espace géographique*, 35, 4, p. 289-290.

GUERMOND Y., 2006, « L'identité territoriale: l'ambiguïté d'un concept géographique », *L'Espace géographique*, 35, 4, p. 291-297.

GUERRIERI F., 1991, « Immagini statistiche del Lazio dall'unificazione nazionale ai nostri giorni », dans CARACCILO A. (dir.), *Storia d'Italia : le regioni dall'Unità ad oggi. Il Lazio*, Torino, Einaudi, p. 599-654.

GUIDOLIN U., 2005, *Pensare digitale: teoria e tecniche dei nuovi media*, Milano, McGraw-Hill.

GUILLET F., 1999, « Naissance de la Normandie (1750-1850) », *Terrain. Revue d'ethnologie de l'Europe*, 33, p. 145-156.

GUMUCHIAN H., GRASSET E., LAJARGE R., ROUX E., 2003, *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Paris, Anthropos.

GUMUCHIAN, H., PECQUEUR, B. (dirs.), 2007, *La ressource territoriale*, Paris, France, Economica : Anthropos, 252 p.

HABERMAS J., 1986, *L'Espace public: archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, traduit par BUHOT DE LAUNAY M., Paris, France, Payot, 324 p.

HABLOT L., 2013, « Signes d'identité d'une région », *L'actualité Poitou-Charentes La Région*, 100.

HACKING I., 1999, *The Social Construction of What?*, Harvard University Press, 280 p.

HALBWACHS M., 1935, *Les cadres sociaux de la mémoire*, Paris, France, F. Alcan, 404 p.

HALBWACHS M., 1997, *La mémoire collective*, NAMER G. (dir.), Paris, France, Albin Michel, 295 p.

HALBWACHS M., 2008, *La topographie légendaire des Évangiles en Terre sainte: étude de mémoire collective*, Paris, France, Presses universitaires de France, 205 p.

HANSEN R.H., 2010, « The narrative nature of place branding », *Place Branding and Public Diplomacy*, 6, 4, p. 268-279.

HARVEY D., 1989, *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*, Cambridge, 378 p.

- HATEM F., 2004, « Attractivité : de quoi parlons-nous? », *Pouvoirs Locaux*, 2, 61, p. 34-43.
- HATEM F., 2005, « L'attractivité du territoire, de la théorie à la pratique », dans Ministère de l'économie (eds.), *L'industrie en France et la mondialisation*, Paris, France, p. 269-283.
- HAYS S., PAGE S.J., BUHALIS D., 2012, « Social media as a destination marketing tool: its use by national tourism organisations », *Current Issues in Tourism*, 16, 3, p. 211-239.
- HIRCZAK M., CHEVALIER P., DEDEIRE M., RAZAFIMAHEFA L., 2011, « Dynamiques rurales et trajectoires démographiques : comparaison France, Italie, Espagne », *L'Information géographique*, 75, 2, p. 68-87.
- HOBBSAWM, E.J., RANGER, T.O. (dirs.), 1983, *The invention of tradition*, Cambridge, Royaume-Uni, 320 p.
- HOULLIER-GUIBERT C.-E., 2009, « Evolution de la communication territoriale : les limites de l'idéologie de la proximité », *Les Enjeux de l'information et de la communication*, 1, p. 45-61.
- HOULLIER-GUIBERT C.-E., 2012, « De la communication publique vers le marketing des territoires : approche microsociologique de la fabrication de l'image de marque, The branding of Britain (France): a structuration between promotion and marketing », *Gestion et management public*, 2, 2, p. 35-49.
- HOULLIER-GUIBERT C.-E., 2017, « Gérer l'image des territoires avec le marketing territorial : émergence d'un « place branding » francophone ? », *Gestion et management public*, 1, 3, p. 6-7.
- HUBER M., MASCALCHI V., 1988, *Un simbolo per la regione Emilia-Romagna: « un concorso, una selezione, un caso » ; mostra dibattito*, Casalecchio di Reno, Grafis Edizioni.
- HULST M. VAN, 2012, « Storytelling, a model of and a model for planning », *Planning Theory*, 11, 3, p. 299-318.
- HUYSEUNE M., JANS T., 2008, « Bruxelles, capitale de l'Europe des régions?. Les bureaux régionaux, acteurs politiques européens », *Brussels Studies. La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles / Het elektronisch wetenschappelijk tijdschrift voor onderzoek over Brussel / The e-journal for academic research on Brussels*.
- IDESCAT, 2013, « Language Uses of the Population », IDESCAT.
- ISMEA, 2018, « Rapporto sulla competitività dell'agroalimentare italiano 2018 », Roma, ISMEA.
- JAILLET M.-C., 2009, « Contre le territoire, la "bonne distance" », dans VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 115-122.
- JENKINS O., 2003, « Photography and travel brochures: The circle of representation », *Tourism Geographies*, 5, 3, p. 305-328.
- JESSOP B., 2002a, « Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective », *Antipode*, 34, 3, p. 452-472.
- JESSOP B., 2002b, *The Future of the Capitalist State*, Polity Press, 344 p.

JOHNSTON R., 2003, « Territory and territoriality in a globalizing world », *Ekistics*, 70, 418/419, p. 64-70.

KEATING M., 1997, « The Invention of Regions: Political Restructuring and Territorial Government in Western Europe », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, 4, p. 383-398.

KEATING M., 1998, *The new regionalism in Western Europe: territorial restructuring and political change*, Cheltenham, E. Edgar, 242 p.

KEATING M., 2001, « Rethinking the Region Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia », *European Urban and Regional Studies*, 8, 3, p. 217-234.

KEATING M., 2013, *Rescaling the European state: The making of territory and the rise of the meso*, OUP Oxford.

KEATING M., LOUGHLIN J., DESCHOUWER K., 2003, *Culture, institutions and economic development: a study of eight European regions*, Cheltenham, U.K, 215 p.

KERNALEGENN T., 2011, *Une approche cognitive du régionalisme: identités régionales, territoires, mouvements sociaux en Bretagne, Ecosse, et Galice dans les années 1970*, Thèse de doctorat, Rennes, France, École doctorale Sciences de l'homme, des organisations et de la société, 619 p.

KERNALEGENN T., PASQUIER R., 2018, « Les régions contre l'État? Capacité politique et fragmentation territoriale en Europe », *Droit et société*, 98, p. 71-89.

KOTLER P., HAIDER D.H., REIN I.J., 1993, *Marketing places: attracting investment, industry, and tourism to cities, states, and nations*, Maxwell Macmillan International.

LABASSE J., 1992, *L'Europe des régions*, Paris, Flammarion.

LABBE D., MONIERE D., 2008, *Les mots qui nous gouvernent. Le discours des premiers ministres québécois: 1960-2005*, Montréal, Monière-Wollank, 253 p.

LABIANCA M., 2014, *Pianificazione strategica e identità territoriale. Un'applicazione alle aree vaste della regione Puglia*, Wip Edizioni, 128 p.

LABROT G., 1987, *L'image de Rome: une arme pour la Contre-Réforme*, Seyssel, France, Champ vallon, 461 p.

LACOSTE Y., 1976, *La géographie, ça sert, d'abord, à faire la guerre*, Paris, France, F. Maspero, 187 p.

LACQUEMENT G., CHEVALIER P., 2016, « Capital territorial et développement des territoires locaux, enjeux théoriques et méthodologiques de la transposition d'un concept de l'économie territoriale à l'analyse géographique », *Annales de géographie*, 711, p. 490-518.

LAMARA H., 2009, « Les deux piliers de la construction territoriale : coordination des acteurs et ressources territoriales », *Développement durable et territoires. Économie, géographie, politique, droit, sociologie*.

- LANZARINI O., 2010, « Mi attrae e usa sconvolgermi insegnandomi ». Gli allestimenti di Luigi Moretti » dans REICHLIN B., TEDESCHI L. (dirs.), *Luigi Moretti. Razionalismo e trasgressività tra Barocco e Informale*, Milano, Electa, p. 238-251.
- LARCENEUX F., 2003, *Stratégies de signalisation de la qualité: l'impact des labels sur le processus de décision des consommateurs*, Thèse de doctorat, France, Université Paris-Dauphine.
- LARDON S., MAUREL P., PIVETEAU V., 2001, *Représentations spatiales et développement territorial*, Hermès science publications, 437 p.
- LARSEN J., 2005, « Families Seen Sightseeing: Performativity of Tourist Photography », *Space and Culture*, 8, 4, p. 416-434.
- LAZAR, M. (dir.), 2009, *L'Italie contemporaine de 1945 à nos jours*, Paris, France, Fayard, 533 p.
- LE BART C., 2003, « Le leadership territorial au-delà du pouvoir décisionnel », dans SMITH A., SORBETS C. (dirs.), *Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Res publica), p. 145-161.
- LE BART C., PROCUREUR T., 2011, « Quand les Côtes du Nord sont devenues les Côtes d'Armor. Le département entre identité et attractivité », *Mots. Les langages du politique*, 97, p. 31-44.
- LE GALES P., LEQUESNE C., 1997, *Les paradoxes des régions en Europe*, Paris, France, Éd. la Découverte, 302 p.
- LE GOFF J., 1982, « L'immaginario urbano nell'Italia medievale », *Storia d'Italia. Annali*, 5, *Il paesaggio*, p. 12-44.
- LEBOIS V., 2003, « Habitants et architectes : des créateurs d'images », *Labyrinthe*, 15.
- LEJEUNE C., 2014, *Manuel d'analyse qualitative: analyser sans compter ni classer*, Louvain-la-Neuve, Belgique, De Boeck Supérieur, 149 p.
- LEONI F., 2001, *Storia dei partiti politici italiani*, Guida Editori, 536 p.
- LEVY J., 1994, *L'espace légitime: sur la dimension géographique de la fonction politique*, Paris, France, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 442 p.
- LEVY J., LUSSAULT M., 2003, *Dictionnaire de la géographie*, RETAILLE (dir.), Paris, Belin, 1033 p.
- LOUGHLIN J., 2001, *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford, New York, Oxford University Press, 436 p.
- LOUGHLIN, J., HENDRIKS, F., LIDSTRÖM, A. (dirs.), 2012, *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*, Oxford, New York, Oxford University Press, 810 p.
- LOUIS S., 2006, *Le phénomène ultras en Italie: historique du mouvement des groupes de supporters - ultras de 1968 à 2005 : essai*, Paris, Mare & Martin.
- LUCARELLI A., 2004, « Le régionalisme italien après les réformes constitutionnelles », *Annuaire des collectivités locales*, 24, 1, p. 293-303.

LUSSAULT M., 1992, *Tours: images de la ville et politique urbaine*, Thèse de doctorat, Tours, Université de Tours.

LUSSAULT M., 1998, « Images (de la ville) et politique (urbaine) », *Revue de géographie de Lyon*, 73, 1, p. 45-53.

LUSSAULT M., 2007, *L'homme spatial: la construction sociale de l'espace humain*, Paris, France, Éd. du Seuil, 363 p.

LYSANIUK B., TABEAUD M., 2012, « La banalisation des images de paysages: un effet de la mondialisation ? », dans BERGE A., MOTTET J., COLLOT M. (dirs.), *Paysages européens et mondialisation*, Editions Champ Vallon, p. 213-228. Aline Bergé, Jean MOTTET et Michel Collot

MACHIAVELLI M., 2001, « La Ligue du Nord et l'invention du « Padan » », *Critique internationale*, no 10, 1, p. 129-142.

MAESTRI P., 1864, *Statistica del Regno d'Italia. Popolazione. Movimento dello stato civile nell'anno 1863*, Firenze.

MAGER C., MATTHEY L., 2015, « Tales of the City. Storytelling as a contemporary tool of urban planning and design », *Articulo - Journal of Urban Research*, Special issue 7.

MAMADOUH V., 2001, « The regions in Brussels: subnational actors in the supranational arena », *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 92, 4, p. 478-487.

MANGIAMELI S., 2013, *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, A. Giuffrè, 210 p.

MANIERI ELIA M., 1991, « Roma capitale: strategie urbane e uso delle memorie », dans CARACCIOLLO A. (dir.), *Storia delle Regioni Einaudi - Il Lazio*, Torino, Italie, Giulio Einaudi, p. 513-560.

MARCANTONI M., BALDI M., 2013, *Regioni a geometria variabile: quanto, dove e perché il regionalismo funziona*, Roma, Donzelli.

MARCHAND P., 2007, *Le Grand Oral - Les discours de politique générale de la Ve République*, Bruxelles, De Boeck, 215 p.

MARCHETTI G., 2012, *Il sistema di governo regionale integrato. Alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Giuffrè Editore, 377 p.

MARCHI M., 2016, « Geografie dell'Emilia Romagna nel Novecento », preprint.

MARCOTTE P., BOURDEAU L., LEROUX E., 2011, « Branding et labels en tourisme: réticences et défis, Abstract », *Management & Avenir*, 47, p. 205-222.

MARIE M., 1982, *Un territoire sans nom*, Paris, France, Librairie des Méridiens, 176 p.

MARIN L., 1993, *Des pouvoirs de l'image: gloses*, Paris, France, Éd. du Seuil, 265 p.

MARIUCCI L., 2010, « L'elezione diretta del Presidente della Regione e la nuova forma di governo regionale », *Istituzioni del Federalismo*, p. 235-249.

- MAROTTA S., 2014, « L'EVOLUZIONE DEL DIBATTITO SUL «NON EXPEDIT» ALL'INTERNO DELLA CURIA ROMANA TRA IL 1860 E IL 1889 », *Rivista di storia della Chiesa in Italia*, 68, 1, p. 95-164.
- MASSART-PIERARD F., 1998, « L'identité institutionnelle des régions au sein de l'Union Européenne », *Revue internationale de politique comparée*, 5, 1, p. 35-51.
- MAZZEGA D., MUSITELLI J., 1980, *L'organisation régionale en Italie*, Paris, France, la Documentation française, 192 p.
- MAZZUCOTELLI S., 2008, « Strategie per la promozione dell'identità urbana e grandi eventi », *Tafer Journal*, 5.
- MEGARD D., 2012, *La communication publique et territoriale*, Paris, France, Dunod, 126 p.
- MEGARD D., DELJARRIE B., 2003, *La communication des collectivités locales*, Paris, France, L.G.D.J., vi+120 p.
- MELE P., 2009, « Identifier un régime de territorialité réflexive », dans VANIER M. (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation; controverses et perspectives*, Presses Universitaires de Rennes, p. 45-55.
- MENDIBIL D., 1997, *Textes et images de l'iconographie de la France (de 1840 à 1990): essai d'iconologie géographique*, Thèse de doctorat, Paris, France, Université Panthéon-Sorbonne, 1059 p.
- MEROLLA M., 2004, *Italia 1961: i media celebrano il centenario della nazione*, Milano, FrancoAngeli.
- MICHELET J.F., GIRAUT F., 2014, « Construction d'une qualité régionale. La marque Valais ou les vertus et les risques du branding territorial », *Revue de géographie alpine*, 102-1.
- MICHON B., KOEBEL M., 2009, « Pour une définition sociale de l'espace », dans GRANDJEAN P. (dir.), *Construction identitaire et espace*, Paris, L'Harmattan (Géographie et culture), p. 39-59.
- MICOUD, A. (dir.), 1991, *Des hauts-lieux : la construction sociale de l'exemplarité*, Paris, France, CNRS, 133 p.
- MICOUD A., 2000, « Patrimoine et légitimité des territoires. De la construction d'un autre espace et d'un autre temps commun », dans GERBEAUX F. (dir.), *Utopies pour le territoire : cohérence ou complexité ?*, La Tour d'Aigues, France, Editions de l'Aube, p. 53-78.
- MIOSSEC J.-M., 1977, « L'image touristique comme introduction à la géographie du tourisme », *Annales de Géographie*, 86, 473, p. 55-70.
- MOLINARI P., 2011, « Uno Stato, tante regioni: vecchie e nuove geografie amministrative a confronto », dans MUSCARÀ C., SCARAMELLINI G., TALIA I. (dirs.), *Tante Italie una Italia*, Milano, Franco Angeli, p. 41-64.
- MONDADA L., 2003, « Performativité », *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, p. 704.

- MONNOYER-SMITH L., 2011, « La participation en ligne, révélateur d'une évolution des pratiques politiques ? », *Participations*, 1, 1, p. 156-185.
- MONTANARI M., 2013, *L'identità italiana in cucina*, Gius.Laterza & Figli Spa, 47 p.
- MONTANARI M., RIZZI A., 2004, *Bologna grassa: la costruzione di un mito*, CLUEB, 120 p.
- MORANGE M., SCHMOLL C., TOUREILLE É., 2016, *Les outils qualitatifs en géographie: méthodes et applications*, Malakoff, France, Armand Colin, 220 p.
- MOREL B., 2005, « Institution et recompositions territoriales », *Rives méditerranéennes*, 20, p. 13-23.
- MORENO L., 2007, « Identités duales et nations sans État (la Question Moreno) », *Revue internationale de politique comparée*, 14, 4, p. 497-513.
- MORGAN K., 2007, « The Polycentric State: New Spaces of Empowerment and Engagement? », *Regional Studies*, 41, 9, p. 1237-1251.
- MÜLLER M., 2015, « What makes an event a mega-event? Definitions and sizes », *Leisure Studies*, 34, 6, p. 627-642.
- MUSCARÀ C., 1968, *Una regione per il programma*, Padova, Italie, Marsilio, 184 p.
- NAVARRO N., 2016, « Le label « Ville et Pays d'art et d'histoire » en France : une double opérativité symbolique du patrimoine », *Communiquer. Revue de communication sociale et publique*, 16, p. 51-64.
- NEGROPONTE N., 1995, *Being digital*, London, Hodder & Stoughton.
- NEMERY, J.-C., RAUTENBERG, M., THURIOT, F. (dirs.), 2008, *Stratégies identitaires de conservation et de valorisation du patrimoine*, Paris, France, l'Harmattan, 144 p.
- NEVEU C., 2004, « Une « petite fabrique de territoire » : quartiers et citoyenneté à Roubaix », *Ethnologie française*, 34, 1, p. 59-66.
- NICOSIA A., 2011, *Regioni e testimonianze d'Italia.*, Roma, Gangemi.
- NORA, P. (dir.), 1997, *Les lieux de mémoire*, Paris, France, Gallimard, 4751 p.
- NOYER J., PAILLART I., RAOUL B., 2013, *Médias et Territoires: L'espace public entre communication et imaginaire territorial*, Presses Univ. Septentrion, 286 p.
- NUCIFORA M., 2015, « L'UNESCO, l'Europa e la definizione delle identità regionali », *L'Italia e le sue Regioni, 1-Istituzioni*, p. 477-496.
- O TUATHAIL G., AGNEW J., 1992, « Geopolitics and discourse: Practical geopolitical reasoning in American foreign policy », *Political Geography*, 11, 2, p. 190-204.
- ORTIZ L., 1994, « Espace et efficacité de l'action, le mythe de l'optimum dimensionnel », dans NEMERY J.-C., GROUD H. (dirs.), *Le renouveau de l'aménagement du territoire en France et en Europe*, Paris, Economica, p. 183-200.

OXFORD ECONOMICS, 2013, « L'impatto dei Contenuti Online sul Turismo Europeo ».

OZOUF-MARIGNIER M.-V., 1993, *La formation des départements: la représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, Paris, France, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 365 p.

PAASI A., 1986, « The institutionalization of regions: a theoretical framework for understanding the emergence of regions and the constitution of regional identity », *Fennia - International Journal of Geography*, 164, 1, p. 105-146.

PAASI A., 1991, « Deconstructing regions: notes on the scales of spatial life », *Environment and planning A*, 23, 2, p. 239-256.

PAASI A., 2002, « Place and region: regional worlds and words », *Progress in human geography*, 26, 6, p. 802-811.

PAASI A., 2009, « The resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe », *Review of International Studies*, 35, Supplement S1, p. 121-146.

PAASI A., 2010, « Regions are social constructs, but who or what "constructs" them? », *Environment and planning A*, 42, p. 2296-2301.

PAGES D., 2012, « La métropole parisienne mise en images sur Internet : regards publics et prismes médiatiques », *Quaderni. Communication, technologies, pouvoir*, 79, p. 119-128.

PAGES, D., PELISSIER, N. (dirs.), 2000, *Territoires sous influence*, Paris, France, Canada, 191 p.

PAILLART I., 2006, « Territoires, identité et communication », dans *Sciences de l'information et de la communication. Objets, savoirs, discipline*, Grenoble, PUG.

PAILLART I., 1991, « Information locale et territoire politique », *Quaderni*, 13, 1, p. 83-92.

PANARARI M., 2007, « Alla ricerca del modello perduto: l'Emilia-Romagna è ancora un laboratorio? », *il Mulino*, 6.

PARKER S., 2004, *Urban theory and the urban experience: encountering the city*, London; New York, Routledge.

PASQUIER R., 2004, *La capacité politique des régions: une comparaison France-Espagne*, Rennes, France, Presses universitaires de Rennes, 227 p.

PASQUIER R., 2012a, *Le pouvoir régional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, France, SciencesPo., les Presses, 379 p.

PASQUIER R., 2012b, « La fabrique des espaces politiques régionaux : retour sur une France différenciée », *Métropolitiques*.

PASQUIER R., 2015, « La fin de « l'Europe des régions » ? », *Politique européenne*, 50, p. 150-159.

PAULET J.-P., 2002, *Les représentations mentales en géographie*, Paris, France, Anthropos : Diff. Economica, 152 p.

- PAVONE C., 1964, *Amministrazione centrale e amministrazione periferica da Rattazzi a Ricasoli (1859-1866)*, Milano, Giuffrè, 821 p.
- PECOUT G., 1997, *Naissance de l'Italie contemporaine: 1770-1922*, Paris, France, Nathan, 399 p.
- PECQUEUR B., 2000, *Le développement local: pour une économie des territoires*, Paris, France, Syros, DL 2000, 132 p.
- PESCE A., CAPECCHI V., 1993, « L'Emilie-Romagne », dans *L'europe de la diversité. La dynamique des identités régionales*, CNRS éditions, p. 89-123.
- PETRELLA M., 2001a, « Regioni amministrative e identità regionali, un approccio cartografico al caso della Borgogna e dell'Emilia-Romagna », *Bollettino dell'Associazione Italiana di Cartografia*, 111-113, p. 611-621.
- PETRELLA R., 2001b, « Union européenne : les nouvelles données de la question régionale », *Confluences Méditerranée*, 36, p. 135-146.
- PIERCY P., 1997, *La France: le fait régional*, BORNE D., SCHEIBLING J. (dirs.), Paris, France, Hachette, DL 1997, 287 p.
- PIERCY P., 1998, « La région française à un tournant », *Revue française de Géographie*, 5, p. 103-123.
- PINSON G., 2009, *Gouverner la ville par projet*, Presses de Sciences Po.
- PITRUZZELLA G., 2004, « L'impatto dei "governatori regionali" nelle istituzioni e nella politica italiana », *Le Regioni*, 6, p. 1239-1244.
- POGGI A., 2007, « Les compétences administratives et réglementaires des régions italiennes », *Revue française d'administration publique*, 121-122, 1, p. 99-110.
- PONTI M., 1992, *Quinto rapporto CER-IRS sull'industria e la politica industriale in Italia. 3*, Bologna, Il mulino.
- PRIGENT L., 2016, « Tourisme durable, attractivité touristique et gastronomie : le cas de la Bretagne », *Management & Avenir*, 85, p. 113-130.
- PRODI R., 1966, *Modello di sviluppo di un settore in rapida crescita. L'industria della ceramica per l'edilizia*, Prima edizione edizione, Franco Angeli, 136 p.
- PULLARA G., 1995, « 25 anni, 22 presidenti », *Il corriere della sera*, 18 avril 1995, p. 43.
- PUTNAM R.D., 1993, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, N.J., Princeton University Press.
- PUTNAM R.D., LEONARDI R., NANETTI R., ISTITUTO CARLO CATTANEO, 1985, *La pianta e le radici: il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- PUTNAM R., LEONARDI R., NANETTI R., PAVONCELLO F., 1981, « L'évaluation de l'activité régionale : le cas italien », *Pouvoirs*, 19, p. 39-58.
- QUINTIERI B., 2006, *I distretti industriali dal locale al globale*, Rubbettino Editore, 224 p.

- RAAGMAA G., 2002, « Regional identity in regional development and Planning », *European Planning Studies*, 10, 1, p. 55-76.
- RAFFESTIN C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, France, Librairies techniques, 249 p.
- RAGONERI E., 1974, « La storia politica e sociale », *Storia d'Italia. Annali*, 4, p. 1685-1690.
- RAMELLA F., 2005, *Cuore rosso?: viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Donzelli Editore, 248 p.
- RAOUL B., 2011, « Territoires, images et imaginaires de quartier », *Communication. Information médias théories pratiques*, 29, 1.
- RATINAUD P., 2009, « IRaMuTeQ: Interface de R pour les Analyses Multidimensionnelles de Textes et de Questionnaires », *Téléchargeable à l'adresse: <http://www.iramuteq.org>*.
- RAUTENBERG M., 2003, « Comment s'inventent de nouveaux patrimoines : usages sociaux, pratiques institutionnelles et politiques publiques en Savoie », *Culture & Musées*, 1, 1, p. 19-40.
- REGIONE EMILIA-ROMAGNA, 2015, « La regione Emilia-Romagna a Expo Milano 2015, relazione finale d'attività allegata alla scheda di autovalutazione di Ruben Sacerdoti », Assessorato Attività produttive, piano energetico e green economy, DG Attività produttive.
- RENARD T., 2013, « Patrimoine et commémorations dans l'Italie libérale : généalogie de l'exposition régionale de 1911 à Rome », *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, 125-2.
- RENCKER E., 2007, *Le nouveau visage de la com' interne: réflexions, méthodes et guide pour l'action*, Paris, France, Eyrolles : Éd. d'Organisation, 232 p.
- REY, V., SAINT-JULIEN, T. (dirs.), 2005, *Territoires d'Europe: la différence en partage*, Lyon, France, ENS éd., 334 p.
- RICHARD Y., 2014, « Intégration régionale, régionalisation, régionalisme - Les mots et les choses », *Confins. Revue franco-brésilienne de géographie / Revista franco-brasilera de geografia*, 20, traduit par FILHO C.P.C.
- RIDING J., JONES M., 2017, *Reanimating Regions: Culture, Politics, and Performance.*, Milton, Taylor and Francis.
- RIEUCAU J., 2007, « Marques et labels, nouveaux maîtres des territoires touristiques? », 6èmes rencontres de Mâcon « Tourisme et territoire », 13-15 septembre 2007.
- RIOU Y., 2011, *Représentations, participation, ancrage, identité : quatre piliers pour penser l'inscription territoriale : le cas du Berry*, thèse de doctorat, Université d'Orléans.
- RITAINE É., 1997, *La capacité politique des régions en Europe du Sud*, Centre pour la communication scientifique directe.
- RIVIERE D., 1990, *Entre Rome et le Mezzogiorno : l'aménagement, l'emploi, le territoire, dans l'aire de développement industriel Roma-Latina*, thèse de doctorat, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

RIVIERE D., 1996, *L'Italie et l'Europe, vues de Rome, le chassé-croisé des politiques régionales*, Paris, L'Harmattan.

RIVIERE D., 1997, « Découpage régional et recompositions territoriales en Italie », *L'information géographique*, 61, 5, p. 187-197.

RIVIERE D., 1998, « Régions et disparités régionales de développement en Europe », *Revue française de Géographie*, 5, p. 55-86.

RIVIERE D., 2001, *L'Italie, question régionale, nation, Europe*, Mémoire de HDR, Paris, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

RIVIERE D., 2004a, *L'Italie: des régions à l'Europe*, Paris, France, A. Colin, 252 p.

RIVIERE D., 2004b, « La région entre identités et inégalités »,.

RIVIERE D., 2006a, « Le maillage local et régional en Italie : les enjeux du débat sur le découpage territorial et la réforme "fédérale" », dans BLETON-RUGET A., COMMERÇON N., GONOD P. (dirs.), *Territoires institutionnels, territoires fonctionnels*, Institut de Recherche du Val de Saône-Mâconnais.

RIVIERE D., 2006b, « Les Régions entre Nations et Europe : l'Italie », *Rives méditerranéennes*, 25, p. 19-30.

RIVIERE D., 2012, « Régions, néo-régionalisme, quels enjeux pour la géographie ? le cas italien », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement. Territory in movement Journal of geography and planning*, 16, p. 57-70.

RIVIERE D., 2013, « Crises italienne et européenne, quelles interactions ? », *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, 125-2.

RIVIERE D., 2016, « Réforme territoriale à l'italienne : d'une géographie des intérêts à une géographie de la rigueur », *EchoGéo*, 35.

RIVIÈRE D., 2017, « La politica europea di coesione, quale approccio del territorio in un contesto metropolitano? Il caso romano », *Atti del XXXII Congresso Geografico Italiano « L'apporto della Geografia tra rivoluzioni e riforme »*, p. 2603-2618.

RIVOIRE M., AVOCAT C., MAUREL L., LEFEVRE C., 1995, « La recomposition territoriale en questions : positions d'acteurs / Questions on territorial recomposition : positions of the actors », *Revue de géographie de Lyon*, 70, 2, p. 159-168.

ROCHETTE C., ZUMBO-LEBRUMENT C., FENIES P., 2016, « Identification des enjeux pour les parties prenantes et les acteurs engagés dans la construction d'une marque région : le cas de la marque Auvergne Nouveau Monde », *Gestion et management public*, 4, 3, p. 91-108.

RODANO G., 2008, *Abbazia di Fossanova: 800 anni tra storia e futuro*, Roma, Gangemi Editore spa, 95 p.

ROLANDO S., 2014, *Comunicazione, poteri e cittadini: Tra propaganda e partecipazione*, EGEA spa, 145 p.

ROMANELLI R., 1979, « Il sonno delle regioni. », *Quaderni storici*, 14, 2, p. 778-781.

- ROMANO S., 1977, *Histoire de l'Italie, du Risorgimento à nos jours*, Paris, Seuil, 393 p.
- RONCAYOLO M., 1997, *La ville et ses territoires*, Paris, France, Gallimard, 285 p.
- RONCAYOLO M., 2016, *Territoires*, Paris, France, Editions Rue d'Ulm : Presses de l'Ecole normale supérieur, 206 p.
- ROSEMBERG M., 1997, *Marketing urbain et projet de ville: parole et représentations géographiques des acteurs*, Thèse de doctorat, Paris, France, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 337 p.
- ROSEMBERG M., 2000, *Le marketing urbain en question: production d'espace et de discours dans quatre projets de villes*, Paris, France, Anthropos, 188 p.
- ROTELLI E., 1973, *Dal regionalismo alla regione*, Bologna, Italie, Il Mulino, 362 p.
- ROVERSI MONACO F., 1972, *Commento allo statuto della regione Emilia-Romagna*, Milano, Giuffrè (Gli Statuti regionali), 267 p.
- SACK R.D., 1986, *Human territoriality: its theory and history*, Cambridge, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, 256 p.
- SAFAAA L., HOUSNI K.E., BÉDARD F., 2017, « Authenticity and Tourism: What TripAdvisor Reviews Reveal About Authentic Travel to Marrakech », dans SCHEGG R., STANGL B. (dirs.), *Information and Communication Technologies in Tourism 2017*, Springer International Publishing, p. 595-606.
- SALEM A., 1982, « Analyse factorielle et lexicométrie : synthèse de quelques expériences », *Mots*, 4, 1, p. 147-168.
- SALONE C., 2013, « Città e regioni in Italia negli anni della « crisi » », *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, 125-2.
- SALONE C., LUCA D., 2013, « Teorie regionali e regioni istituzionali. Per un'ontologia del rapporto tra spazi di governo e spazi di azione collettiva », *Rivista geografica italiana*, 120, p. 209-224.
- SANTANGELO S., 2016, « Città metropolitana di Roma: ritorno alla pianificazione strategica ? », *Working papers. Rivista online di Urban@it*, 2, p. 10.
- SCHERRER F., 1995, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine : de Lyon au Grand Lyon / Birth and metamorphoses of the area of an urban agglomeration : from Lyon to Greater Lyon », *Revue de géographie de Lyon*, 70, 2, p. 105-114.
- SCOTT A., STORPER M., 2003, « Regions, Globalization, Development », *Regional Studies*, 37, 6-7, p. 549-578.
- SENCEBE Y., 2001, *Les lieux et les temps de l'appartenance: mobilités et territoire*, Thèse de doctorat, Lyon, France, Université Lumière.
- SENCEBE Y., 2007, « Être ici, être d'ici », *Ethnologie française*, 34, 1, p. 23-29.

- SENCEBE Y., 2008, « Déclin(aisons) de l'appartenance dans les territoires de l'individualisme et de la mobilité », dans FILLIPOVA E., GUERIN-PACE F. (dirs.), *Ces lieux qui nous habitent*, Editions de l'Aube.
- SERGHINI Z.B., MATUSZAK C., 2009, « Lire ou relire Habermas : lectures croisées du modèle de l'espace public habermassien », *Études de communication. langages, information, médiations*, 32, p. 33-49.
- SERRANI D., 1971, « La lenta nascita delle regioni », *Politica del diritto*, 3, p. 327-336.
- SGARBI E., 2009, « Deserto rosa: Luigi Ghirri ».
- SMITH, A., SORBETS, C. (dirs.), 2003, *Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes (Res publica), 296 p.
- SOCIETÀ GEOGRAFICA ITALIANA, 2010, *Il nord, i nord. Geopolitica della questione settentrionale. Rapporto annuale 2010*, Società Geografica Italiana.
- SÖDERBAUM, F., SHAW, T. (dirs.), 2004, *Theories of New Regionalism: A Palgrave Macmillan Reader*, 2003 edition, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 255 p.
- STORPER M., 1997, *The regional world: territorial development in a global economy*, New York, Guilford Press.
- STURANI M.L., 2001, *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia. Atti del seminario di geografia amministrativa*, Alessandria, Edizioni dell'Orso, 166 p.
- TABEAUD M., BROWAEYS X., 2007, « L'imagerie stéréotypée des brochures des offices de tourisme », *Revue Espaces*, 246, p. 31-35.
- TABEAUD M., LYSIANUK B., 2009, « L'Europe en images... à la manière des offices de tourisme », *Physio-Géo. Géographie physique et environnement*, Volume 3, p. 97-112.
- TANTER-TOUBON A., 2003, « Régionalisme et régionalisation dans l'oeuvre du géographe italien Lucio Gambi », *Revue d'Histoire des Sciences Humaines*, 9, 2, p. 103.
- TANTER-TOUBON A., 2006, « La construction institutionnelle du territoire métropolitain en Italie : le cas de Bologne », dans FRABOULET D., RVIERE D. (dirs.), *La Ville sans bornes, la ville et ses bornes*, Paris, Editions Nolin, p. 235-248.
- TATHAM M., 2017, « Networkers, fund hunters, intermediaries, or policy players? The activities of regions in Brussels », *West European Politics*, 40, 5, p. 1088-1108.
- TESSON F., 2004, « Quand le politique parle du territoire, c'est pour le fabriquer », Colloque «Espaces et sociétés aujourd'hui» (la géographie sociale dans les sciences sociales et dans l'action), 21 et 22 octobre 2004, Rennes.
- TESSON F., 2006, « Les ressources du département et du canton dans la « petite fabrique des territoires » », *Annales de géographie*, 648, p. 197-216.
- TESSON F., 2014, *Territorialités et réticularités - essai sur les registres de spatialité des acteurs politiques locaux*, Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour.

TETART F., 2010, « Les nationalismes « régionaux » en Europe, facteur de fragmentation spatiale ? », *L'Espace Politique. Revue en ligne de géographie politique et de géopolitique*, 11.

THIESSE A.-M., 1991, *Écrire la France: le mouvement littéraire régionaliste de langue française entre la Belle Époque et la Libération*, Paris, France, Presses Universitaires de France, cop 1991, 314 p.

THIESSE A.-M., 1997, *Ils apprenaient la France: l'exaltation des régions dans le discours patriotique*, Paris, France, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 134 p.

THIESSE A.-M., 1999, *La création des identités nationales: Europe XVIIIe-XXe siècle*, Paris, France, éd. du Seuil, 302 p.

TOBIA B., 2003, « Il giubileo della patria, Roma e Torino nel 1911 », dans LEVRA U., ROCCIA R. (dirs.), *Le Esposizioni torinesi 1805-1911. Specchio del progresso e macchina del consenso*, Turin, Archivio Storico, p. 145-174.

TORRE A., BOURDIN S., 2015, *Big Bang Territorial. La réforme des régions en débat*, Armand Colin, 234 p.

TOSCHI U., 1961, *Emilia-Romagna.*, Torino, Unione tipografico-editrice torinese.

TREVES A., 2004, « I confini non pensati: un aspetto della questione regionale in Italia », *Acme : annali della Facoltà di lettere e filosofia dell'Università degli studi di Milano*, 57, 2, p. 243-264.

TURCO A., 2010, *Configurazioni della territorialità*, Milano, Italie, FrancoAngeli, 336 p.

URIELY N., 2005, « The tourist experience: Conceptual Developments », *Annals of Tourism Research*, 32, 1, p. 199-216.

URRY J., 1990, *The tourist gaze: leisure and travel in contemporary societies*, London, Sage, 176 p.

URRY J., LARSEN J., 2011, *The tourist gaze 3.0*, Sage, 282 p.

VALLEGA A., 1976, *Regione e territorio*, Milano, Mursia.

VANDELLI L., 2010, « Il regionalismo quarant'anni dopo: il caso dell'Emilia-Romagna », *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 5-6, p. 469-494.

VANDELLI L., 2014, *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni*, Maggioli Editore, 420 p.

VANIER M., 1995, « La petite fabrique de territoires en Rhône-Alpes : acteurs, mythes et pratiques », *Revue de géographie de Lyon*, 70, 2, p. 93-103.

VANIER M., 2002, « Recomposition territoriale : la voie française », *L'information géographique*, 66, 2, p. 99-112.

VANIER M., 2003, « L'invention des territoires: de la dispute au bien commun », dans BEAUCHARD J. (dir.), *La mosaïque territoriale, enjeux identitaires de la décentralisation*, Ed. de l'aube, p. 123-136.

- VANIER M., 2005, « L'interterritorialité : des pistes pour hâter l'émancipation spatiale », dans ANTHEAUME B., GIRAUT F. (dirs.), *Le territoire est mort : vive les territoires ! : une refabrication au nom du développement*, Paris, IRD, p. 317-336.
- VANIER M., 2008, *Le pouvoir des territoires: essai sur l'interterritorialité*, Paris, France, Economica : Anthropos, 160 p.
- VANIER M., 2015, *Demain les territoires: capitalisme réticulaire et espace politique*, Hermann, 213 p.
- VASSALLO S., 2001, « Regioni, "governatori" e federalismo: Come la leadership può cambiare la geografia », *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 3, p. 643-674.
- VASSALLO S., 2013, *Il divario incolmabile: rappresentanza politica e rendimento istituzionale nelle regioni italiane*, Bologna, Il mulino.
- VYE D., 2005, *Une lecture géographique de l'attractivité : le cas des principales villes du Centre-Ouest Atlantique français*, thèse de doctorat, Université Paris 13.
- WASSENBERG B., REITEL B., 2015, *La coopération territoriale en Europe: une perspective historique.*, Luxembourg, Publications Office, 170 p.
- WILLIAMS R., 1971, *The Long revolution*, Harmondsworth, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Penguin books, 400 p.
- XIANG Z., GRETZEL U., 2010, « Role of social media in online travel information search », *Tourism Management*, 31, 2, p. 179-188.
- YAHOO TIME, 2014, « Tourism & Travel Marketing Trends – 2014 », Milano, Italy, 13 février 2014.
- ZIMMERBAUER K., 2011, « From Image to Identity: Building Regions by Place Promotion », *European Planning Studies*, 19, 2, p. 243-260.

Table des figures

Figure 1. Les deux statuts des régions italiennes et la localisation des terrains d'étude	17
Figure 2. Situation des terrains investigués localement en Émilie-Romagne	18
Figure 3. Situation des terrains investigués localement dans le Latium	19
Figure 4. Structure du manuscrit de thèse	28
Figure 5. Les phases de la territorialisation selon Paasi, 1986	43
Figure 6. Les étapes du processus de territorialisation selon Di Méo, 2007	44
Figure 7. La fabrique du récit territorial, une co-construction mettant en jeu des groupes d'acteurs de statuts différents.....	48
Figure 8. Géographie électorale par province aux élections régionales de 2014 en Émilie-Romagne.....	54
Figure 9. Les logos de deux syndicats patronaux d'implantation régionale traduisent la diversité du regard porté sur la maille régionale	59
Figure 10. Couverture du coffret réalisé par la Région en 2004 à l'attention des associations d'Émiliens-Romagnols émigrés.....	70
Figure 11. Les deux Tours, photographie de A. Salomoni utilisée dans le site de promotion touristique de la ville (Bolognawelcome.com)	89
Figure 12. Image pour la couverture des brochures et les affiches de l'exposition "Produire à Rome" organisée par l'Union des industriels de Rome en 1985. Source : Rivier, 1990.....	89
Figure 13. Regards croisés sur les usages de la notion d'identité territoriale et substitutions possibles.....	102
Figure 14. Le maillage en NUTS 2 de l'Union Européenne en 2016.....	112
Figure 15. Le régionalisme dans la presse française en 2017. Source : sudouest.fr.....	120
Figure 16. La pratique des langues régionales et statut des régions en Italie en 2015.....	122
Figure 17. Les régions italiennes dans les programmes de la politique de cohésion de l'Union Européenne 2007-2013. Source : Commission Européenne.....	128
Figure 18. L'Émilie-Romagne et le Latium dans le panorama socio-économique des régions italiennes.....	129
Figure 19. Se construire contre Rome : la poule aux œufs d'or padane. Source : www.liberoquotidiano.it le 15 avril 2011	130
Figure 20. Matteo Salvini arborant un t-shirt "La Padanie n'est pas l'Italie" lors d'un congrès du Parti dans la Province lombarde de Monza et Brianza en 2016 (source : http://nuovabrianza.it).....	134
Figure 21. Proportion des lois proposées par les gouvernements régionaux (giunta) dans les régions à statut ordinaire (juin 2001-décembre 2002 et juin 2005-décembre 2006).....	145
Figure 22. L'évolution du sentiment d'appartenance en fonction des échelons territoriaux (d'après Biorcio et Vitale, 2011).....	152

Figure 23. La chute de la confiance des italiens vers les cadres institutionnels : des territoires politiques en crise ?	153
Figure 24. La perception de la qualité de vie par la population des régions italiennes (2012-2018).....	157
Figure 25. La perception de la santé économique régionale par les habitants des régions italiennes (2012-2018)	158
Figure 26. Les différentes phases de l'extension territoriale du Latium à l'époque fasciste	160
Figure 27. Les différentes phases d'extension territoriale de la Région Émilie-Romagne ...	161
Figure 28. Répartition de la population dans le Latium. Source ISTAT 2016	166
Figure 29. Bandeau de la page d'accueil du site www.investparisregion.eu	167
Figure 30. Un homonyme gênant pour la notoriété du territoire régional. Traduction : à gauche « l'écusson de la Région Latium... méconnu de la plupart, à droite : « l'écusson de l'équipe de la Lazio... connu de tous ». (source : http://estonianbloggers.blogspot.com) ...	170
Figure 31. L'organisation linéaire du réseau urbain émilien	176
Figure 32. L'Émilie-Romagne, un « région rouge » traditionnelle, bastion de la gauche italienne	179
Figure 33. La fin des « régions rouges ». Coalitions victorieuse des collèges uninominaux aux élections législatives de 2013 et 2018 dans en Émilie-Romagne, Toscane, Ombrie et dans les Marches.....	180
Figure 34. Les découpages du territoire régional selon les identités culturelles locales. Source : www.visitlazio.com (consulté le 26.05.2016).....	183
Figure 35. Carte du déplacement de l'origine géographique au cours du temps.....	200
Figure 36. Répartition de l'origine géographique des membres du gouvernement régional de l'Émilie-Romagne par province lors des quatre derniers mandats.....	202
Figure 37. Roberto Franchini, un pilier de la communication institutionnelle de la Région'Émilie-Romagne.....	212
Figure 38. La conférence de presse du 18 avril 2012 consacrée à la présentation de la recherche ERVET «Culture et Créativité». (Cliché Dorian Bernadou).....	213
Figure 39. Description simplifiée des principaux producteurs de la narration officielle de la Région Latium en 2015 selon C. Guarino. Réalisation : Bernadou, 2019	217
Figure 40. Les logos des marques territoriales destinées à la promotion touristique, objet du litige entre les deux régions des Pouilles et du Latium	218
Figure 41. Le livret La civiltà delle idee, utilisé dans la promotion du territoire de l'Émilie-Romagne depuis 2006. Source : http://www.nouvelleadv.it/esperienze/civiltà-delle-idee	227
Figure 42. Suppléer les manquements de la promotion touristique institutionnelle : le portail internet de la Port Mobility à Civitavecchia	232
Figure 43. Les éléments de l'identité visuelle officielle de la Région Latium	239
Figure 44. Les éléments de l'identité visuelle officielle de la Région Émilie-Romagne.....	240

Figure 45. L'évolution des logos de l'Émilie-Romagne dans les campagnes de promotion touristique	242
Figure 46. Les couvertures de trois revues éditées par les services internes à l'administration régionale de l'Émilie-Romagne au premier semestre 2014	244
Figure 47. Un site pour réunir tous les matériaux audiovisuel qui racontent l'Émilie-Romagne. Source : http://www.lepida.tv/	245
Figure 48. La mise en scène de la qualité des politiques publiques régionales sur le compte Twitter du Président de la Région Latium. Trad. « L'Istat classe la Région Latium « premier pour le PIB et l'emploi » »	253
Figure 49. Extrait du compte Facebook dédié à la promotion touristique de la région Émilie-Romagne (14 mars 2016).....	259
Figure 50. Le logo de l'opération Blog Ville et son slogan "mange, ressent et vis comme un local en Italie"	262
Figure 51. La demeure Poscia de Viterbe, un anti-pavillon pour le Latium ? Source : Rivista delle Esposizioni, n°2, décembre 1910	272
Figure 52. Plan large de la partie de l'Exposition Ethnographique consacrée à la campagne romaine. Source : Rivista delle Esposizioni, n°10, mars 1911	273
Figure 53. Le pavillon Émilien-romagnol à l'exposition des régions de Rome 1911. Source : Emporium http://www.artivisive.sns.it	274
Figure 54. La disposition des 19 pavillons régionaux à Italia 61. Source : ITALIA 61. Esposizione internazionale per il primo centenario dell'Unità d'Italia.(Abrate et D'Alessandro, 2015, p. 26)	275
Figure 55. Intérieur du pavillon du Latium à Italia 61. Architecte Luigi Moretti. Source : ACS, Fond Moretti.	277
Figure 56. Les témoignages de l'histoire pré-romaine du Latium dans une vitrine du pavillon à Italia61. Source : www.italia61.it	278
Figure 57. Intérieur du pavillon de l'Émilie-Romagne à Italia61. Source : www.italia61.it	279
Figure 58. L'espace d'exposition de la Région Émilie-Romagne dans l'Aéroport de Rome-Fiumicino : la mise en scène du génie régional à travers un moteur de Ducati.....	281
Figure 59. Parcours descriptif thématique des régions Latium et Émilie-Romagne dans le catalogue de l'exposition Regioni e Testimonianze d'Italia (2011)	284
Figure 60. La structure de la répartition des pavillons de l'Exposition Universelle de Milan 2015	286
Figure 61. Un panneau placé à l'accueil du stand de la Région Latium à Expo 2015 : Rome au centre mais pas LE centre.....	290
Figure 62. Les couvertures des brochures imprimées à l'occasion de l'Exposition Universelle de Milan 2015 et distribués aux visiteurs du stand du Latium	292
Figure 63. Le mur d'écrans présentant les lieux du territoire régional.....	293

Figure 64. La participation de la Région Latium à l'EXPO 2015, un sujet d'autocélébration : « la plus grande opération de promotion territoriale qui ait jamais été faite dans la région ». Source : http://expo.lazioinnova.it/?section=milano	294
Figure 65. La participation de l'Émilie-Romagne à l'Exposition Universelle de Milan 2015. A gauche, la "piazzetta", à droite le stand de "protagoniste de la semaine". Cliché : D.Bernadou, le 20.09.2015.....	295
Figure 66. Touch Wall accessible aux visiteurs au fond de la "piazzetta" de l'Émilie-Romagne durant les trois derniers mois de l'Exposition Universelle. Cliché D. Bernadou, 20.09.2015.	296
Figure 67. Détail du Touch Wall centré sur la ville de Bologne.....	297
Figure 68. La mise en image du territoire régional dans le pavillon éphémère de l'Émilie-Romagne à l'Exposition Universelle de Milan 2015. Cliché : D. Bernadou, 20.09.2015.	298
Figure 69. L'Émilie-Romagne incarnée par ses héroïne-s	299
Figure 70. Les routes de la gastronomie de l'Émilie-Romagne vers l'Expo2015. Souce : http://expo2015.regione.emilia-romagna.it	300
Figure 71. Le déplacement des haut-lieux de la régionalité au fil des politiques de valorisation du patrimoine culturel.....	315
Figure 72. Les « zones d'attraction » dans les stratégies de promotion du patrimoine culturel du Latium depuis 2015. Source : 45 progetti per il Lazio (présentation des priorités issues de la programmation du POR).....	315
Figure 73. Les items pour découvrir le Latium selon le portail officiel dédié à la promotion touristique. Source : www.visitlazio.com	316
Figure 74. Répartition de la fréquentation touristique réelle et distribution des images dans les corpus en fonction du type de commune	323
Figure 75. L'Émilie-Romagne dans l'imagerie du site internet (années 2000)	325
Figure 76. L'Émilie-Romagne selon la page Facebook de l'office de tourisme (2014-2015)	325
Figure 77. Une nouvelle vision du territoire régional à travers la comparaison des deux corpus	326
Figure 78. Via Emilia, la marque territoriale de la Région Émilie-Romagne en vigueur depuis 2015. Source : https://www.aptservizi.com/	328
Figure 79. Fréquentation touristique du territoire régional en part du total des arrivées. Source : Observatoire Régional du Tourisme.....	328
Figure 80. Nombre d'image par thème dans les images diffusées sur le profil Facebook.....	332
Figure 81. Origine des images mises en ligne sur le profil Facebook	333
Figure 82. L'évolution du rapport des acteurs du Latium à la capitale à travers la succession des logos destinés à la valorisation du patrimoine culturel régional	339

Figure 83. Discours d'entrée en fonction et présentation des membres du gouvernement Bonaccini le 28 décembre 2014 devant les Conseillers Régionaux et le personnel de l'administration régionale.....	347
Figure 84. Chronologie des mandants électoraux concernés par le corpus 2	348
Figure 85. Dendrogramme des résultats de la CDH de Reinert dans le corpus des discours d'investiture des Présidents de Région de l'Émilie-Romagne et du Latium depuis 2000	351
Figure 86. L'autoréférentialité des discours d'investiture à travers le graphe de similitude de la 3e classe (d'après la méthode Reinert).....	352
Figure 87. Répartition détaillée des références aux autres échelons territoriaux dans le corpus	358
Figure 88. La visite du Président de la République italienne à Reggio nell'Emilia lors des festivités du cent-cinquantième de l'Unité. Source	366
Figure 89. Le monument à Victor-Emmanuel II à Rome, symbole de l'Unification du pays.....	369
Figure 90. a) La recherche de la centralité cartographique dans les supports de l'attractivité économique de la région Émilie-Romagne. Source : ERVET, 2015, « 15 raisons d'investir en Émilie-Romagne » / b) La carte officielle des Réseaux Trans-Européens de Transport. Source : Commission Européenne, 2013.....	376
Figure 91. La dernière extension de l'aire de coopération territoriale « Stratégie européenne pour la région adriatique et ionienne ». Source : Union Européenne.....	377
Figure 92 : Extrait de la banderole à l'entrée du stand de Piacenza à l'Exposition Universelle de Milan 2015. Cliché : D. Bernadou, 17.05.2015	386
Figure 93. Couverture du magazine de la Confindustria de la province Modène pour le numéro sept.-oct. 2010 avec pour titre « un adieu au polycentrisme ? ».....	400
Figure 94. Carte de situation des zones concernées par la programmation des fonds structurels européen dans le Document Stratégique Régional publié en 2014	402
Figure 95. Extrait de la version en langue anglaise de la brochure "15 raisons d'investir en Émilie-Romagne"	404
Figure 96. La ville métropolitaine de Bologne, une union forcée ?.....	413
Figure 97. La limite culturelle entre Émilie et Romagne, un frein à la construction métropolitaine ?	426
Figure 98. Répartition géographique et politique des premiers conseillers métropolitains de Bologne (2014).....	429
Figure 99. Répartition géographique et politique des conseillers métropolitains de Bologne lors des secondes élections (2016)	430
Figure 100. Répartition géographique et politique des premiers conseillers métropolitains de Rome (2014).....	431
Figure 101. Répartition géographique et politique des conseillers métropolitains de Bologne lors des secondes élections (2016)	433

Figure 102. Capture d'écran du questionnaire en ligne ayant servi à la réalisation du document "Quelle identité? La vision que les citoyens ont du territoire métropolitain bolognais.....	435
Figure 103. Couverture du fascicule "Quale identità" qui constitue l'un des documents préparatoires à la rédaction du Plan Stratégique Métropolitain 2.0 de Bologne.....	436
Figure 104. Un sentiment d'appartenance à la métropole inégalement réparti	436
Figure 105. Une métropole dont les référents identitaires privilégiés par les habitants varient en fonction du lieu de résidence. Source : brochure Quale identità (2016).....	437
Figure 106. Le système de correspondance entre les formes identitaires urbaines de Bologne et l'alphabet visuel servant à la génération des logos du projet Bologna City Branding dans les présentations jusqu'en 2014.....	441
Figure 107. Représentation officielle du blason de la commune de Bologne, 1936. Source : archives communales.....	442
Figure 108. La Rocchetta Mattei à Grizzana Morandi, au sud de la Ville Métropolitaine de Bologne (source : archives photographiques de la Région Émilie-Romagne)	443
Figure 109. Le système de correspondance entre les formes identitaires urbaines de Bologne et l'alphabet visuel servant à la génération des logos du projet Bologna City Branding après 2014 (Grandi, 2015, p58)	444
Figure 110. Captures d'écran des pages d'accueils des sites officiels de la commune et de la métropole de Bologne (visités le 17.10.2017)	444
Figure 111. La proposition des macrorégions dans le rapport Nuove regioni e riforma dello Stato de la fondation Agnelli en 1993.....	447
Figure 112. La proposition de redécoupage du maillage régional par la Société Géographique Italienne en 2013. Source : Communiqué de presse officiel www.regioni.it	449
Figure 113. La proposition politique de remaillage régional selon le rapport Morassut-Ranucci en décembre 2014. Source : https://www.ilmessaggero.it/	450

Table des tableaux

Tableau 1. Synthèse des acteurs rencontrés en situation d'entretien en fonction de leur statut	23
Tableau 2. Synthèse des terrains enquêtés localement.....	68
Tableau 3. Population et superficie des régions d'étude par rapport aux NUTS 2 italiens et européens	111
Tableau 4. Ventilation par échelon territorial des membres du Comité des régions en 2016 pour la France, l'Italie et l'Allemagne	113
Tableau 5. Répartition des membres de la délégation italienne au Comité des Régions (d'après Comité des Régions, 2009).....	114
Tableau 6. Répartition de la population dans les provinces d'Émilie-Romagne en 2018.....	149
Tableau 7. Répartition de la population dans les provinces du Latium en 2018.....	149
Tableau 8. Comparaison des indicateurs de la civiness de Putnam et du capital social de Cartocci	181
Tableau 9. La participation électorale aux élections régionales.....	182
Tableau 10. Origine géographique et parcours politique des Présidents de la Région Émilie-Romagne.....	199
Tableau 11. Origine géographique et fonction des membres du gouvernement régional du Latium en 2000.....	203
Tableau 12. Origine géographique et fonction des membres du gouvernement régional du Latium en 2005.....	204
Tableau 13. Origine géographique et fonction des membres du gouvernement régional du Latium en 2010.....	204
Tableau 14. Origine géographique et fonction des membres du gouvernement régional du Latium en 2013.....	204
Tableau 15. Origine géographique et fonctions politiques précédant l'arrivée au pouvoir des Présidents de la Région Latium depuis sa création	205
Tableau 16. Origine comparée des Présidents de Région en Émilie-Romagne et dans le Latium, depuis 1970.....	206
Tableau 17. Origine comparée des membres des gouvernements régionaux de l'Émilie-Romagne et du Latium depuis 2000	207
Tableau 18. Marco Nocchioli, un parcours professionnel à cheval entre Rome et la Région .	210
Tableau 19. Evolution de la présence sur Facebook des deux Régions entre 2015 et 2019	248
Tableau 20. Evolution de la présence sur Twitter des deux Régions entre 2015 et 2019 ...	248
Tableau 21. Présence des Régions sur Youtube. Données récoltées le 12.06.2019.....	255
Tableau 22. Les trente critères de l'analyse iconographique conduite sur l'imagerie diffusée par l'APT de l'Émilie-Romagne sur Facebook. (Bernadou, 2017).....	331
Tableau 23. Liste des mots les plus fréquemment employés dans l'ensemble du corpus. ...	349

Tableau 24. Synthèse du vocabulaire spécifique associé à chaque région (sélection)	354
Tableau 25. Synthèse des spécificités lexicales en fonction de la variable date (sélection).356	
Tableau 26. Synthèse des spécificités lexicales par acteur (sélection)	358
Tableau 27. Proportion des communes concernées par l'association en Unioni dans les deux régions d'étude. Sources : Istat, Région Émilie-Romagne, Région Latium, 2016.	383

Table des encadrés

Encadré 1. L'identité territoriale comme enracinement, ancrage ou amarrage	80
Encadré 2. La structure interne des représentations sociales selon Abric (1994)	85
Encadré 3. Deux nomenclatures des « hauts lieux »	90
Encadré 4. Chronologie synthétique de la régionalisation de l'État italien.....	135
Encadré 5. Extrait de l'entretien mené le 28 mai 2014 auprès de Franco Michetti et Alessandro Sterpa, hauts-responsables au sein du cabinet de la présidence de la région Latium.....	171
Encadré 6. Une activité de l'institution régionale parfois perçue comme insuffisante par les acteurs du milieu associatif.	234
Encadré 7. Le statut de pionnière pour Bologne et l'Émilie-Romagne dans l'usage d'internet raconté par Leda Guidi, une de ses protagonistes :.....	251
Encadré 8. Témoignage d'acteur au cœur de la construction de l'image des Région à l'occasion de l'exposition Italia'61	302
Encadré 9. Précisions méthodologiques à propos de la classification de Reinert.....	349
Encadré 10. Extrait de l'entretien avec Paola Maccani, dirigeante du service développement territorial et attractivité au sein de Ervet, réalisé en français le 30.01.2015.	403

Table des matières

Sommaire	1
Introduction générale	6
1. Un contexte politique et scientifique européen qui questionne les territoires régionaux...7	
1.1. La montée en puissance des régionalismes militants en Europe	7
1.2. La remise en cause de l'idée de territoire dans la littérature scientifique : <i>hard spaces</i> vs <i>soft spaces</i>	8
1.3. L'accélération récente des réformes territoriales en Europe.....	8
2. Entrer dans la fabrique des territoires par le récit territorial	9
2.1. La multiplication des supports de la communication et de la promotion territoriale	9
2.2. Le récit territorial comme outil permettant d'observer le foisonnement de la rhétorique identitaire	10
2.3. Le récit territorial, un objet protéiforme à la croisée de plusieurs champs disciplinaires et nécessitant des croisements méthodologiques.....	12
3. Deux régions italiennes pour terrain.....	13
3.1. Le choix de la maille régionale italienne comme porte d'entrée.....	13
3.2. L'identification des deux cas d'étude : l'Émilie-Romagne et le Latium	15
3.3. Pratique spatiale et durée consacrée au travail de terrain dans la thèse.....	17
Les supports ayant trait à la promotion du territoire	20
Les supports qui par leur nature ou leur contenu ont une finalité plus directement institutionnelle.....	20
Ce qui touche plus au contenu des politiques publiques régionales	21
3.4. Une méthodologie qui accorde une large place aux entretiens semi-directifs	22
3.5. Un étudiant face à des acteurs institutionnels « puissants » ou des communicants aguerris	23
4. Synthèse de la question de recherche et des hypothèses poursuivies	25
5. Structure du manuscrit de thèse	26
Partie 1. De la maille au territoire : perspectives italiennes sur la production du récit territorial régional à partir de l'Émilie-Romagne et du Latium	30
Introduction	30
Chapitre 1. La nécessité pour les mailles institutionnelles de faire territoire : quelle intention derrière la production de récit territorial ?	33
1. Les ressorts de la fabrique des territoires.....	34
1.1. Petite ou grande fabrique des territoires.....	34
1.2. La mise en concept de la fabrique des territoires : territorialisation, institutionnalisation et réchauffement territorial.....	36
1.2.1. Approcher la fabrique territoriale par le débat sur l'artificialité des mailles	37
1.2.2. Institutionnalisation et territorialisation un éclairage par les traditions disciplinaires et linguistiques.....	38

« Institutionalization » un terme privilégié par les auteurs anglophones et réapproprié pas la science politique francophone	39
La géographie francophone encore attachée à la notion de territorialisation	41
1.2.3. Décomposer pour appréhender la temporalité du processus de territorialisation ..	42
1.2.4. Le « réchauffement territorial », une des phases du processus de territorialisation ? .	45
1.3. Le réchauffement territorial, une entrée par les acteurs institutionnels	46
2. Le récit territorial : un outil au service des acteurs en charge de la fabrique du territoire...	49
2.1. « Le récit territorial », une fiction nécessaire	50
2.2. Recours à l'histoire et au passé	52
2.3. Performativité du discours dans le découpage et la nomination mais pas forcément dans le réchauffement territorial	54
2.4. Identifier les enjeux de la production de récit territorial « par le bas »	60
2.4.1. Enjeux politiques	60
2.4.2. Enjeux sociaux	62
2.4.3. Enjeux économiques	63
2.4.4. Une hybridation progressive des différents enjeux qui complexifie sensiblement l'approche.....	64
3. Accéder au récit territorial : retour sur la constitution du corpus.....	65
3.1. Une identification des supports du récit « par le haut » et « par le bas »	66
3.2. La recherche d'une variété des contextes d'énonciation et le renoncement à l'exhaustivité	67
La dimension temporelle.....	67
La dimension scalaire.....	68
La diversité des enjeux et des cibles.....	69
3.3. De la littérature grise à un outil majeur de communication : le changement de statut des documents de programmation et de planification territoriale.....	70
4. De l'identité territoriale à l'image et à l'imaginaire du territoire	72
4.1. La mobilisation de la catégorie d'identité dans le discours des acteurs institutionnels italiens.....	73
4.2. Identité territoriale ou identité du territoire ?	76
4.2.1. L'embarras généralisé des sciences humaines vis-à-vis de la notion d'identité.....	76
4.2.2. Distinguer « identité territoriale » et « identité du territoire »	79
L'identité territoriale comme sentiment d'appartenance ou attachement territorial.....	80
L'identité d'un territoire	82
4.3. La fabrique du récit territorial comme construction d'une image et diffusion de représentations	84
4.3.1. Les représentations sociales, images et imaginaires du territoire : un nouveau tryptique	85
4.3.2. Les éléments matériels ou immatériels de la fabrique des symboles entre lieux et patrimoine.....	88
4.3.3. Retour sur la question de la temporalité : temps long de l'identitaire et temps court du politique.....	93
4.4. La lutte pour imposer la représentation officielle du territoire.....	94
4.4.1. La mise en image et en carte du territoire.....	96
4.4.2. Entre image et image de marque du territoire : une porosité en questions.....	98
Conclusion du chapitre 1	101

Chapitre 2. Construction territoriale et géographie du pouvoir dans les « régions ordinaires » en Italie : l'Émilie-Romagne et le Latium.....105

1.	Le débat entre régionalisation et régionalisme(s) en Europe.....	108
1.1.	Entre réalisations concrètes et élément rhétorique, quelle pertinence actuelle pour l'idée d'une Europe des Régions ?	108
1.2.	L'extrême diversité du maillage régional en Europe	110
1.3.	Régionalisations et régionalismes : quelle prise en compte des facteurs culturels et économiques dans le découpage des régions ?	115
1.3.1.	Régionalisation(s).....	115
1.3.2.	Pertinence, légitimité ou artificialité du maillage administratif régional.....	116
1.4.	Les différentes approches du régionalisme en Europe occidentale	118
2.	La question régionale dans le laboratoire politique de l'Italie contemporaine : quelles relations entre la région, l'État et le local ?	125
2.1.	La régionalisation et la question du clivage Nord/Sud	126
2.2.	La Ligue du Nord et la « Padanie », des références embarrassantes mais incontournables.	130
2.3.	Entre poussées fédéralistes et néocentralisme, la régionalisation italienne en question.....	135
2.3.1.	La région, une idée en germe dans l'Italie unitaire.....	136
2.3.2.	L'idée régionale sous le fascisme.....	139
2.3.3.	La difficile mise en application des dispositions de la Constitution de 1948.....	140
2.3.4.	Les années 1970 ou le lent redémarrage de la régionalisation.....	141
2.3.5.	Le tournant des années 1990-2000, un bond en avant pour les régions administratives ?.....	144
2.3.6.	Perspectives contemporaines : un échelon régional menacé par les tentatives de recentralisation.....	147
3.	Construire l'image de la région en Émilie-Romagne et dans le Latium.....	148
3.1.	Attachement territorial pluriscalaire et confiance dans les institutions en Italie	150
3.1.1.	Les échelles de l'attachement territorial.....	151
3.1.2.	La confiance de la population envers les institutions.....	153
3.1.3.	Evaluation de la santé économique régionale et appréciation de la qualité de vie par les habitants	155
3.2.	Latium et Émilie-Romagne, deux régions aux périmètres instables ?.....	158
3.2.1.	Variations du territoire du Latium	159
3.2.2.	Variations du territoire de l'Émilie-Romagne.....	160
3.3.	Rome et le Latium : macrocéphalie et « région résiduelle ».....	163
3.3.1.	Un Latium écrasé une ville-capitale « trou noir ».....	164
3.3.2.	Sortir de l'image d'une « région résiduelle », une hétérogénéité difficile à dépasser... ..	167
3.3.3.	Une région ou un club de football ? Quand la culture populaire s'approprie le nom d'une région.....	169
3.4.	« Émilie-Romagne », un dualisme qui peine à cacher un réseau de villes en quête d'autonomie.....	173
3.4.1.	« Deux âmes », un dualisme constitutif du territoire régional et qui se lit encore dans son nom	173
3.4.2.	La « mesopolis », un réseau de villes à l'identité locale affirmée.....	176
3.4.3.	Sur quoi fonder l'unité de la région : la question du « modèle émilien » en débat .	177
	Conclusion :	182
	Conclusion de la Partie 1 :	185
	Partie 2 : Mettre en scène le territoire par la communication, une approche dynamique de la production des images de la région.....	187

Introduction de la partie 2	188
Chapitre 3. Acteurs et supports du récit territorial : entre segmentation et uniformisation du discours officiel	191
Introduction :	191
1. Toujours plus de narra(c)teurs pour le récit territorial régional	193
1.1. Les « décideurs politiques » : des acteurs historiques aux visions contrastées	194
1.1.1. L'évolution du rôle du Président/Gouverneur de Région entre 1970 et 2018.....	195
1.1.2. Latium et Émilie-Romagne : une « région d'État » face à l'incarnation du modèle polycentrique.....	198
Une « élite politique polycentrique ».....	199
Le Latium, une « élite capitale ».....	203
1.1.3. Face aux élus, les hauts fonctionnaires garants de la continuité du récit ?.....	208
1.2. Professionnalisation de la communication institutionnelle : l'émergence de nouvelles figures	212
1.3. Le rôle croissant des sociétés <i>inhouse</i> , vers un récit officiel fragmenté.....	219
1.3.1. La gestion différenciée du patrimoine culturel régional et de sa mise en valeur ...	220
1.3.2. Les APT, des structures en charge de la construction d'un imaginaire touristique, à l'étranger mais pas seulement.....	222
1.3.3. Ervet et Lazioinnova, en charge du développement et de l'attractivité économique ...	222
1.4. L'ouverture du récit officiel à des acteurs non-institutionnels et ses paradoxes	224
1.4.1. L'ouverture au monde académique.....	225
1.4.2. Le travail parallèle des acteurs économiques.....	230
1.4.3. Quelle place pour la société civile et les habitants ?.....	233
2. La communication officielle des institutions : du blason aux réseaux sociaux.....	235
2.1. Du blason et des armoiries au logo, une évolution de l'identité visuelle des territoires	237
2.1.1. Affirmer la modernité ou rechercher l'ancrage dans la tradition : étude comparée de l'identité visuelle de l'Émilie-Romagne et du Latium.....	238
2.1.1. Décliner les logos en fonction des cibles du récit territorial ?.....	242
2.2. Les canaux contemporains de la communication régionale : de la presse locale à la newsletter et aux réseaux sociaux	242
2.2.1. Une perte de vitesse des médias traditionnels au profit de l'activité conduite sur internet	243
2.2.2. De la présence des institutions sur internet à la maîtrise des réseaux sociaux	246
2.2.3. Un statut de précurseur pour l'Émilie-Romagne, un rattrapage en cours dans le Latium	250
2.3. Une communication en contexte d'austérité : vers une dictature de la promotion touristique ?.....	256
2.3.1. Une baisse constante des dotations depuis 2008 : viser la rentabilité économique.....	256
2.3.2. Une concentration des moyens vers la promotion touristique.....	257
2.3.3. Replacer les usagers au cœur de la production du récit : quelles pratiques des équipes dédiées à la promotion touristique sur les réseaux sociaux ?	259
Le concours de photographies Wiki Loves Monuments	261
Le projet Blogville.....	262
<i>Parlami di tER</i> : Le compte Instagram @MyTourismoER et sa gestion partagée.....	263
L'éveil aux techniques du marketing sur les réseaux sociaux dans le Latium.....	264
Conclusion du chapitre 3	265

Chapitre 4. Le territoire vu de l'intérieur : un récit territorial en évolution constante...	267
1. Les Grands Evénements, construire la « régionalité » à partir de quel patrimoine ?.....	268
1.1. Les régions avant les Régions : l'instrumentalisation du patrimoine culturel dans un discours stéréotypé.....	270
1.1.1. Le « forum des régions » d'Italia 1911, une première mise en forme du récit régional par l'intermédiaire des monuments phares.....	270
1.1.2. L'exposition du Centenaire, à cheval entre l'inscription des Régions dans la Constitution et leur naissance effective	275
1.2. Les festivités de cent-cinquantième : incarner les « réussites » du pouvoir régional ..	280
1.2.1. Des choix liés à l'activité politico-institutionnelle des gouvernements régionaux récents	281
1.2.2. Une étude comparée des discours officiels des deux régions : exploration méthodologique.....	282
1.3. Les Régions à l'Exposition Universelle de Milan 2015 : quel visage présenter au Monde ?..	285
1.3.1. Considérations générales sur la participation des régions à l'Expo2015	286
1.3.2. Le Latium : trouver une nouvelle identité à tout prix ?.....	288
Le Pari de Zingaretti : proposer du Latium une image polycentrique ?.....	290
1.3.3. L'Émilie-Romagne, un discours bien rodé malgré une exposition plus faible	294
La visée encyclopédique de la <i>piazzetta Emilia-Romagna</i>	295
La narration éphémère d'une région « protagoniste de la semaine »	297
1.4. L'évolution de l'image diffusée lors des Grands Evénements, une conséquence du basculement de l'identité des acteurs impliqués.....	301
2. L'évolution des logiques géographiques de la promotion touristique et patrimoniale dans le récit territorial ordinaire	306
2.1. Du recensement des biens culturels régionaux à leur insertion dans les stratégies de promotion touristique.....	307
2.1.1. Pour raconter un territoire, il faut le connaître. L'identification des « biens culturels » à la création des régions administratives italiennes	307
2.1.2. Du patrimoine-identité au patrimoine ressource : quelle marchandisation des biens culturels dans les politiques publiques ?	309
2.1.3. Du semis de points aux lignes, les effets d'une nécessaire sélection des lieux à valoriser et des référents à mobiliser	312
2.2. Eriger une région en destination touristique : les logiques spatiales de la promotion touristique à travers le cas de l'Émilie-Romagne	317
2.2.1. L'iconographie officielle de la promotion touristique : des images pour construire un imaginaire régional	318
Deux corpus pour une analyse diachronique de la localisation des lieux représentés	320
2.2.2. Promouvoir la « région-route », une politique de développement régional qui vise à diversifier un tourisme essentiellement balnéaire	322
2.2.3. Les traces involontaires de la dynamique de métropolisation.....	329
2.2.4. Une région où il fait bon vivre : tourisme expérientiel et ouverture du récit à la population locale.....	330
Conclusion du chapitre 4	335
Conclusion générale de Partie 2	340
Partie 3. Récit territorial et système politique, les dimensions multiscales de la production du discours.....	342
Introduction générale de la partie 3	343

Chapitre 5. Le récit territorial comme instrument de pouvoir au service de l'institutionnalisation d'une collectivité345

1. La question territoriale, un enjeu majeur ou un impensé des discours d'investiture des présidents de région ?	346
1.1. Décortiquer les discours d'investitures des présidents de l'exécutif régional à l'aide de la statistique textuelle.....	348
1.2. L'analyse du vocabulaire spécifique comme révélateur de l'influence du contexte d'énonciation sur le contenu des discours	353
1.2.1. De l'importance du contexte régional dans le lexique utilisé.....	353
1.2.2. L'évolution du vocabulaire spécifique en fonction du temps.....	355
1.2.3. Une vision propre à la personnalité ou aux idées politiques du gouverneur régional ?	356
2. Gagner en autonomie sans fragiliser l'État : le rapport au gouvernement national dans les récits développés par les acteurs politiques	359
2.1. La trajectoire fluctuante des relations État/Région	359
2.2. La Conférence État-Régions : un organe essentiel pour la reconnaissance du pouvoir des Régions.....	363
2.3. Vers une nouvelle étape dans l'autonomie régionale ?	364
2.4. La Région face à l'Unité nationale.....	365
2.4.1. La mise en récit de l'Émilie-Romagne : à la recherche d'une position plus centrale dans l'histoire nationale.....	365
2.4.2. Un positionnement qui n'est pas jugé nécessaire dans le cas du Latium.....	368
3. La référence à l'Europe et à l'international, un outil de légitimation politique	369
3.1. La mobilisation de la rhétorique des stratégies européennes	370
3.2. L'Europe comme outil de légitimation politique	373
3.2.1. Les financements européens comme gage de la capacité politique territoriale	373
3.2.2. Valoriser sa place en Europe : centralité et accessibilité	374
3.2.3. La participation aux Eurorégions : pourquoi et comment ?	376
4. Une vision surplombante par rapport aux mailles infrarégionales.....	379
4.1. Désigner les entités infrarégionales : entre affirmation hiérarchique et volonté de collaboration	379
4.2. Encadrer la production territoriale : quand la région tient les ciseaux	382
Les Communautés de Commune (Unioni).....	382
5. Renversement de perspective : le positionnement des acteurs locaux vis-à-vis de l'institution régionale, entre soumission et ignorance délibérée	384
5.1. Des relations institutionnelles rendues complexes par les oppositions politiques ou l'éloignement géographique.....	384
5.2. ...qui peuvent aller jusqu'à la concurrence frontale en matière de promotion économique	385
Conclusion du chapitre 5	387

Chapitre 6. Entre métropoles et réformes territoriales, les recompositions territoriales comme catalyseurs de la production de récit.....389

Introduction	389
1. Du « moment » de la naissance institutionnelle des régions italiennes à la reconnaissance des Villes Métropolitaines	390

1.1.	L'entrée en jeu : deux ambitions différentes pour ce que doit être la région en 1970	390
1.2.	Les relations tourmentées entre l'institution régionale et son chef-lieu avant l'ère des métropoles	392
1.2.1.	Remise en cause du polycentrisme et changement de modèle en Émilie-Romagne : vers l'affirmation d'une véritable « capitale » régionale ?.....	393
1.2.1.	Un Latium écrasé par sa capitale mais tirant parti des vicissitudes politiques romaines.....	404
2.	La longue genèse des métropoles italiennes : un élément perturbateur du récit territorial	407
2.1.	Le lent essor de la maille métropolitaine	407
2.1.1.	Une réforme en serpent de mer	408
2.1.2.	L'expérience de l'Aire métropolitaine de Bologne.....	411
2.1.3.	Une entrée des métropoles dans la Constitution sans effet immédiat.....	414
2.1.4.	Faire la métropole comme ailleurs, la circulation des modèles de métropole en Europe	416
2.1.5.	La rédaction du Statut des Villes Métropolitaines entre tensions politiques et participation citoyenne dévoyée.....	418
2.2.	Résistances et soutiens au processus de métropolisation institutionnelle.....	421
2.2.1.	La victoire des villes sur les autres échelons territoriaux ?.....	421
2.2.2.	Des Régions dépossédées ?.....	423
2.2.3.	Les frictions entre l'échelon local et l'échelon métropolitain dans les discours et dans le vote	425
2.3.	Les modes d'identification des entités recomposées : créer l'identité métropolitaine... 433	
2.3.1.	Construire une vision partagée du territoire de la métropole : plongée dans les documents de planification stratégique territoriale.....	434
	La Ville Métropolitaine de Bologne ou définition d'une identité très encadrée	434
	La difficulté à faire émerger une vision partagée de la métropole de Rome par la planification territoriale.....	437
2.3.2.	S'adapter à un brusque changement d'échelle : les effets de la réforme territoriale sur le branding de la ville de Bologne.....	439
3.	Une réforme territoriale régionale en arlésienne	445
3.1.	L'idée des macroregioni et ses effets dans la production du récit territorial régional ...	446
3.2.	Les années 1990 et le rapport Agnelli	446
3.3.	Les années 2010 et le retour de la question de la rationalité du découpage régional....	448
	Conclusion du chapitre 6	453
	Conclusion générale de la partie 3.....	455
	Conclusion générale.....	457
1.	Le récit territorial, un objet scientifique hybride et protéiforme qui nécessite de multiplier les angles d'approche	457
2.	Vers une gouvernance de la fabrique du récit	459
3.	Une évolution lente des référents mobilisés pour constituer l'image de la région.....	460
4.	Perspectives de recherche	463
	Annexes	466
	Liste des sources	494

Les supports liée à l'activité de programmation ou planification territoriale.....	495
Bibliographie	498
Table des figures.....	529
Table des tableaux.....	535
Table des encadrés.....	536
Table des matières	537

Résumé

La fabrique du récit territorial en Italie, les cas des Régions Émilie-Romagne et Latium.

Cette thèse propose une analyse du processus de fabrique territoriale engagé par les collectivités régionales italiennes du Latium et de l'Émilie-Romagne et ce à partir du « récit territorial » officiel qu'elles produisent. Cet objet complexe désigne l'ensemble des discours et des documents iconographiques qui confèrent un sens et une image à un territoire administratif tout en légitimant l'exercice du pouvoir à cette échelle particulière. Le corpus analysé comprend à la fois des déclarations politiques, des documents techniques ainsi qu'une sélection de brochures officielles et de traces numériques de ces collectivités territoriales sur les nouveaux médias et les réseaux sociaux, supports majeurs de la production contemporaine des représentations sociales. L'image qui est donnée de la région dépend des finalités des acteurs institutionnels régionaux, des priorités qu'ils ont identifiées mais également des compétences que l'institution exerce. La décomposition de la catégorie des « acteurs institutionnels » a fait apparaître une diversification des acteurs, avec une place croissante accordée aux professionnels de la communication et une intégration progressive des habitants et des usagers du territoire dans cette fabrique du récit officiel. Ce travail analyse également l'impact des variations du contexte d'énonciation et des cibles du discours sur le contenu de ce récit (les référents identitaires mobilisés) et les modalités de construction du récit lui-même. Les évolutions identifiées sont donc le résultat de plusieurs facteurs, qui se pondèrent différemment selon la période et la région considérée. Ces facteurs peuvent être répartis selon deux grandes catégories : internes (le niveau de stabilité du pouvoir politique, la personnalité du gouverneur de région, le temps écoulé depuis la naissance de l'institution mais également l'évolution du tissu productif ou les changements démographiques) et externes (la conjoncture économique internationale, le rythme des réformes imposé par l'État, l'évolution des techniques et des supports de communication) l'institution régionale.

Mots clés : Récit territorial, régions administratives, institutionnalisation, représentations, appartenance, image, analyse iconographique, marketing territorial, Italie, Émilie-Romagne, Latium.

Summary

This thesis examines the territorial construction process undertaken by the Italian regional authorities of Lazio and Emilia-Romagna, based on the official institutional storytelling they produce. This complex object refers to all the speeches and iconographic documents that provide meaning and image to an administrative territory while legitimising the exercise of the power at the regional scale. The corpus includes political declarations, technical documents, a selection of official place branding brochures as well as digital traces of these local authorities on social media. The image of the region reflects the aims of the regional institutional actors, the priorities they have identified and the competences the institution exercises. The analysis of the category of "institutional actors" reveals an increasing diversification of this group, with a growing prominence of communication professionals and a progressive integration of the inhabitants and users of the territory in the institutional storytelling production. This work also studies the ways institutional storytelling is changing according to the context of enunciation and the targets. The factors explaining these changes depend on the period and region considered. These factors can be internal by the level of political power stability, the personality of the regional governor, the elapsed time since the institution's birth, as well as the evolution of the productive sector or demographic changes. They also can be external: the international economic context, the pace of reforms enforced by the State, and the evolution of communication techniques and media.

Keywords: Territorial narrative, institutional storytelling, regional authorities, institutionalisation, belongings, iconography, representations, place branding, Italy, Emilia-Romagna Region, Lazio Region.