

Europe

LA STRATÉGIE NATIONALE POUR LES « ZONES INTERNES » : EN ITALIE, UNE EXPÉRIMENTATION ORIGINALE CONTRE LES INÉGALITÉS TERRITORIALES ?

Daniela Luisi, Rémi Wacogne

21/12/2022

En Italie, la Stratégie nationale pour les « zones internes » a été créée en 2012 pour revitaliser les territoires enclavés en renforçant les services publics et la promotion de projets de développement à l'échelle locale. Dans le cadre des travaux de l'Observatoire de l'expérimentation et l'innovation locales** de la Fondation, Daniela Luisi, chercheuse en sciences sociales et chargée de mission dans le cadre de la *Strategia Nazionale Aree Interne* (SNAI)¹, et Rémi Wacogne, chercheur en politiques publiques et en aménagement du territoire², exposent ce dispositif, ses enjeux et ses objectifs, dont la France pourrait s'inspirer³.**

De l'autre côté des Alpes, il y a bientôt trois mois, le parti populiste Fratelli d'Italia, présidé par Giorgia Meloni, a remporté les élections législatives, aux côtés de ses partenaires de la Lega de Matteo Salvini et de Forza Italia de Silvio Berlusconi, avec plus du quart des suffrages exprimés. Dans ce contexte, l'avenir de la *Strategia Nazionale Aree Interne* (SNAI), dispositif de revitalisation original destiné aux territoires les plus enclavés, semble incertain, alors que la question des inégalités territoriales a été reléguée, durant la campagne, loin derrière les sujets de l'insécurité, de l'immigration et du pouvoir d'achat.

Qu'elle survive ou non à cette alternance politique, la SNAI mérite toute notre attention. Grâce à elle, l'Italie constitue un laboratoire original en matière de revitalisation des territoires enclavés, populaires et situés à l'écart des dynamiques métropolitaines, dont les Français peuvent tirer des enseignements précieux.

Annoncée en 2012 à l'occasion d'une conférence organisée par le ministère de la Cohésion territoriale – dirigé par Fabrizio Barca au sein du gouvernement Monti –, la SNAI est associée, dès l'origine, à la programmation européenne 2014-2020. En cultivant le « capital territorial non utilisé » des zones marginalisées, ce dispositif entend alors remédier à la polarisation qui a favorisé les

(grandes) villes italiennes durant les dernières décennies du XX^e siècle. Il prévoit, d'une part, d'adapter et de renforcer la présence de services publics essentiels (éducation, santé, mobilité) et de certains équipements (accès à internet) et, d'autre part, de promouvoir des projets de développement locaux en misant sur les acteurs et les ressources présents dans ces territoires.

La mise en place de la SNAI est d'autant plus intéressante qu'elle s'inscrit dans un contexte national où les politiques territoriales – en Italie comme en France – ont beaucoup misé sur les métropoles.

L'expérience de la SNAI : enjeux, méthodes

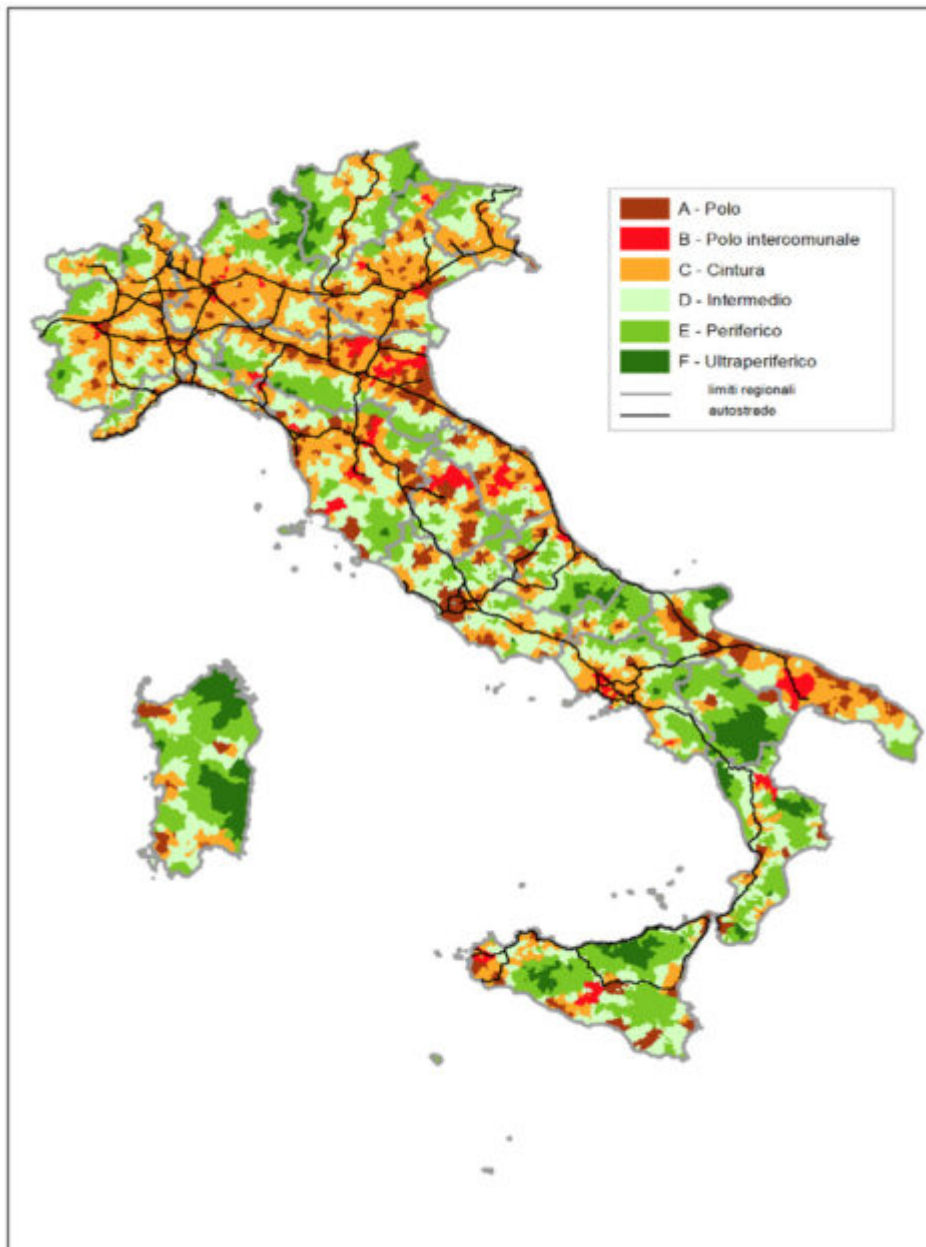
Durant les quarante dernières années, la population italienne a augmenté d'environ 10%. Cette croissance s'est néanmoins concentrée, pour l'essentiel, dans les principales agglomérations urbaines du pays ainsi que dans les territoires périurbains. Parallèlement, les zones montagneuses et/ou rurales, situées à l'écart des services essentiels comme l'école, la santé et la mobilité, ont vu leur population diminuer sensiblement⁴. Comme le soulignent l'ancien ministre Fabrizio Barca et le sociologue Giovanni Carrosio, cette évolution apparaît comme le résultat de politiques de développement fondées essentiellement sur une approche qui privilégie les grandes agglomérations, accentuant les externalités négatives et les inégalités en faveur de celles-ci et une approche compensatoire, consistant essentiellement à réserver des fonds publics aux territoires marginalisés caractérisés par l'absence de stratégies dédiées.

Rappelons que l'Italie est un pays essentiellement montagneux où les plaines urbanisées sont enserrées entre les Alpes, les Apennins et la Méditerranée. Si la carte des « zones internes » recoupe en partie celle des reliefs, sa définition suit d'autres principes. Le programme fait fi des dichotomies urbain/rural, centre/périphérie ainsi que des découpages administratifs traditionnels⁵. Il adopte une approche polycentrique fondée sur l'offre de services essentiels aux citoyens selon la démarche suivante. Dans un premier temps, des pôles – c'est-à-dire des communes ou des communautés de communes – comprenant des services considérés comme essentiels sont identifiés⁶. Dans un second temps, les municipalités qui n'entrent pas dans cette catégorie sont classées en fonction du temps de déplacement qu'un résident doit effectuer pour se rendre au « centre d'offre de services » le plus proche :

- « zones de ceinture » : temps de trajet inférieur à vingt minutes ;
- « zones intermédiaires » : entre vingt et quarante minutes ;
- « zones périphériques » : entre quarante et soixante-quinze minutes ;
- « zones ultra-périphériques » : avec un temps de trajet de plus de soixante-quinze minutes.

Au total, les « zones internes » couvrent 52% des 4000 communes que compte l'Italie, représentent environ 22% de la population et 60% de la surface du pays (fig. 1). De fait, près de dix ans après le lancement de la SNAI, à travers des phases plus ou moins favorables et malgré une attention politique inconstante, elles représentent aujourd'hui une question nationale.

Figure 1. L'Italie des « zones internes »



Source : Comitato Tecnico Aree Interne, 2015.

La SNAI s'est développée comme une politique structurelle – en quelque sorte « cousue main » – tournée vers les habitants des zones fragiles, rurales et montagneuses, avec l'objectif d'amorcer des dynamiques de développement, d'améliorer la qualité et l'offre de services aux citoyens et de réduire les inégalités à travers la promotion de l'innovation économique, sociale, institutionnelle.

Cette politique, lancée dès 2014, se caractérise par les traits suivants :

- un champ d'application spécifique, celui des « zones internes », et le principe selon lequel « amorcer des dynamiques de développement » implique une programmation également en termes de services à la personne (en s'inspirant du *social investment* et du développement de la liberté humaine théorisés par Amartya Sen⁷) ;
- une concentration des ressources sur quelques actions stratégiques : la protection du territoire, la valorisation des ressources naturelles, des systèmes agroalimentaires, des filières énergétiques locales et du savoir-faire artisanal ;
- une concentration des ressources en quelques points focaux, avec pour priorité de contrer les situations de décroissance démographique sensible : sélection des zones avec une nette prédominance de communes périphériques et ultra-périphériques dans lesquelles le dépeuplement persiste ;
- une forte structure théorique et méthodologique, fondée sur l'analyse et le partage des données et sur les dimensions clés identifiées (santé, école, mobilité, développement) ;
- un rôle significatif accordé aux habitants dans l'identification des besoins et la mise en œuvre des projets à travers des ateliers locaux impliquant également des représentants des ministères impliqués.

Un aspect central de la méthode adoptée est celui du « partenariat de projet », en vertu duquel le comité technique « zones internes » introduit au sein des territoires des acteurs externes au partenariat institutionnel local, qu'il s'agisse par exemple des groupes d'actions locaux (GAL) chargés de l'attribution de certains fonds européens⁸ ou des sections locales des associations professionnelles. Les compétences engagées, généralement introuvables dans les territoires concernés, sont mises au service de projets collaboratifs qui présentent un caractère expérimental, tandis que les ressources des territoires et les savoir-faire de leurs habitants sont placés au cœur de l'élaboration des stratégies locales (*strategie di area*). Les projets locaux sont valorisés et encouragés – ces stratégies cherchent à écarter les obstacles susceptibles de limiter leur mise en œuvre – et les idées des habitants sont très souvent prises en considération.

La stratégie pour les « zones internes » se base ainsi sur une gouvernance au sein de laquelle les divers niveaux de gouvernement (ministères, régions, communes) collaborent et coopèrent avec les territoires, dans la perspective d'une association stratégique entre services et développement. Dès 2014, le comité technique « zones internes », rattaché à la présidence du Conseil des ministres, a initié le processus de sélection des 72 « zones-projet⁹ » (fig. 2) et la définition des stratégies dédiées à travers la mise en œuvre d'un processus participatif et l'usage d'un ensemble d'indicateurs territoriaux.

Figure 2. Les 72 « zones-projet » de la SNAI



Source : Comitato Tecnico Aree Interne, 2019.

Ces 72 zones comptent 1060 communes (13,4% du total national) et environ 2 millions d'habitants (3,3% de l'ensemble de la population)¹⁰. Elles recouvrent environ 17% du territoire.

À la différence des politiques qui ont agi sur ces territoires précédemment, les 72 stratégies locales comportent aussi bien l'usage de ressources ordinaires de l'État, dédiées à l'expérimentation de services dans les secteurs de l'instruction, de la santé et de la mobilité, que le recours aux fonds structurels européens (FSE, Feder, Feader) pour financer les initiatives de développement local.

Une stratégie originale de redynamisation des territoires : l'exemple de l'éducation

L'exemple de l'éducation permet d'éclairer l'originalité du dispositif. Ainsi, ont été pris en compte dans l'élaboration des périmètres des différentes zones les indicateurs suivants : le nombre d'écoles et la proportion de communes qui en sont dotées pour chaque niveau scolaire ; le nombre moyen d'élèves par école ; la proportion d'élèves de citoyenneté étrangère ; le rapport entre élèves handicapés et personnel accompagnant ; la proportion de classes comptant 15 élèves ou moins ; le nombre d'enseignants contractuels ; les résultats des examens ou la résidence des élèves dans la même commune que leur école. Ces paramètres dessinent plusieurs traits communs aux « zones internes » :

- les petites classes sont la règle dans nombre d'entre elles ;
- les petits collèges sont surreprésentés dans les « zones internes » (21,5% des établissements contre 9,5% au niveau national) ;
- de petites classes impliquent des classes multiniveaux, qui atteignent 38% du total dans certaines zones, où l'innovation soutenue par la technologie a cependant limité l'isolement territorial et culturel ;
- la distance constitue un problème autant pour les enseignants que pour les élèves ;
- le taux de rotation des enseignants des collèges est souvent critique (ce dernier thème faisant débat, dans la mesure où si le manque de continuité pèse sur l'apprentissage, la stabilité du corps enseignant de son côté ne suffit pas à garantir la qualité de l'enseignement).

Le cas de Casentino-Valtiberina, situé entre la Toscane, les Marches et l'Émilie-Romagne, permet d'éclairer la manière avec laquelle la SNAI permet de répondre à ces différentes problématiques. Un diagnostic a été établi permettant d'objectiver les difficultés rencontrées : forte proportion de classes multiniveaux, résultats peu satisfaisants aux examens dans les collèges, offre de crèches et d'écoles maternelles limitée, niveaux élevés d'abandon scolaire et d'élèves étrangers. Le territoire bénéficiait toutefois – avant même le déploiement de la SNAI – de plusieurs expériences éducatives originales, comme l'« école sans cartable » (*scuola senza zaino*), l'apprentissage coopératif ou l'écomusée du Casentino, sur lesquels les pouvoirs publics pouvaient s'appuyer. De manière concrète, la SNAI a permis de renforcer l'apprentissage coopératif et la coordination pédagogique entre municipalités *via* la mise en réseau des crèches de montagne, la mise en place d'un système intégré « 0-6 ans » ou d'une école « forestière ».

La pandémie a mis en évidence combien la capacité à expérimenter – de la médecine territoriale à

l'enseignement – est fondamentale dans les « zones internes ». Dans certaines d'entre elles, par exemple, l'enseignement à distance (*didattica a distanza*, DAD) est depuis longtemps considéré comme un instrument clé pour surmonter l'isolement et les difficultés que pose la mobilité et s'est imposé comme un modèle pour d'autres secteurs. La SNAI a par ailleurs renforcé l'apprentissage coopératif et la pédagogie en réseau à l'échelle de plusieurs municipalités¹¹.

Qu'est-ce qui fait la différence ? Les directeurs d'école, les administrations locales et les enseignants qui s'investissent ensemble dans un projet éducatif. Quels sont les résultats ? On observe par endroits une augmentation des inscrits et donc l'arrivée de nouveaux enseignants. Les dynamiques restent modestes, mais elles sont extrêmement importantes dans ces territoires.

Quel horizon pour les « zones internes » en Italie ?

En général, on peut tirer plusieurs enseignements de la mise en œuvre de la SNAI¹² :

- l'association de divers champs de l'action publique est fondamentale ;
- la mise en œuvre de cadres d'action nouveaux est décisive afin d'imaginer des solutions aux besoins émergents dans tous les territoires ;
- l'élaboration d'une gouvernance partagée et multiniveaux associant le public et le privé non lucratif à l'aide d'outils spécifiques (plateformes de partage) et de l'accompagnement de professionnels dédiés est essentielle à la réussite d'un tel projet.

En dépit de ces réussites, la SNAI fait face à de nombreuses difficultés sur le plan institutionnel, administratif et politique. Au niveau national, d'abord, les ministères ont accordé peu d'attention à ce dispositif. Au niveau local, ensuite, le renouvellement des exécutifs locaux a souvent mis à mal les stratégies locales et l'élaboration des projets. Enfin, la faiblesse de l'accompagnement et de l'animation territoriale a pu se faire sentir entre le moment où ont été définis les projets et les premières interventions ; des interventions ralenties également par une série de lourdeurs administratives. Plusieurs régions se sont néanmoins affirmées comme garantes du dispositif et des stratégies qui en découlent en les intégrant parfois à leurs propres politiques ou programmes.

Par contraste, le plan national pour les villages (*Piano Nazionale Borghi*), inclus dans le plan national de relance (*Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, PNRR), suit une logique moins « articulée », consistant essentiellement en deux volets de financements attribués aux communes sélectionnées comme « pilotes » par l'intermédiaire d'appels à projets lancés par le ministère de la Culture. Le risque encouru est ainsi celui d'une élaboration non concertée des projets proposés.

Au-delà de sa mise en place, la SNAI représente une expérience culturelle qui a suscité des initiatives territoriales financées par des fondations privées, la création de structures de recherche et de diplômes spécialisés, ainsi que de nombreuses publications sur le thème des inégalités et de la recomposition des écarts territoriaux, promues en particulier par l'association Riabitare l'Italia (« Réhabiter l'Italie »)¹³, qui regroupe de nombreux concepteurs de projets, chercheurs, citoyens, entrepreneurs, activistes, animateurs territoriaux, administrateurs locaux, étudiants et maires ayant à cœur l'avenir de ces territoires. L'Alliance pour le développement durable (ASviS – promoteur des objectifs de l'Agenda 2030 de l'ONU) et le Forum inégalités et diversités (ForumDD), deux importantes organisations de la société civile italienne, sont par ailleurs promoteurs de la SNAI par l'intermédiaire de publications et d'initiatives dédiées.

Une approche par les « zones internes » qui dépasse les critères du relief (s'agissant principalement en Italie d'espaces de montagnes ou de moyennes montagnes) et du dépeuplement et confère aux citoyens une place centrale est ainsi entrée dans de nombreuses études et analyses, aussi bien que dans le langage politique. Au-delà de la programmation nationale italienne, cette perspective est désormais perceptible également dans la mise en œuvre de programmes européens et pourrait à terme servir d'exemple à d'autres pays confrontés à des difficultés similaires. La France gagnerait peut-être, dans ce contexte, à regarder de l'autre côté des Alpes.

1. Elle est également membre du comité de direction de l'association Riabitare l'Italia.
2. Il a collaboré avec l'Université IUAV de Venise, la Région Vénétie, la mairie de Venise, le Centre de coopération méditerranéenne de l'UICN et, en France, avec la Commission nationale du débat public.
3. Les auteurs tiennent à remercier Sabrina Lucatelli ainsi que les membres de l'Observatoire de l'expérimentation et de l'innovation locales de la Fondation Jean-Jaurès pour leurs précieuses observations.
4. À partir des données de l'ISTAT (équivalent de l'Insee), l'évolution de la population par catégories territoriales entre 1971 et 2011 a été mesurée ainsi : « Pôles » -6,8% ; « Pôles intercommunaux » +22,7% ; « Ceintures » +35,8% ; « Intermédiaires » +11,6% ; « Périphériques » -8,1% ; « Ultra-périphériques » -5,3% ; total +9,8%. Les communes considérées comme « zones internes » recouvrent les trois dernières catégories, marquées par une différence sensible entre zones intermédiaires et périphériques (voir F. Barca, P. Casavola, S. Lucatelli, *Strategia Nazionale per le Aree Interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali UVAL n. 31, 2014).
5. Filippo Barbera et Antonio De Rossi (dir.), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*, Rome, Donzelli, 2021.
6. Les pôles sont les communes ou communautés de communes offrant l'ensemble de l'enseignement secondaire, ainsi qu'un ou plusieurs hôpitaux et gares d'un certain niveau (les critères relatifs sont accessibles [ici](#)).
7. L'économiste et philosophe indien invite à considérer la pauvreté au-delà des seuls aspects monétaires et à la penser en termes de libertés d'action, de capacités à faire. Il ne convient pas seulement d'aider financièrement les individus mais également de leur donner des moyens pour agir.
8. Un groupe d'action locale ou GAL est un ensemble de partenaires socio-économiques privés et publics installés dans des territoires ruraux et chargés de la mise en place d'une stratégie de développement organisée en accord avec le programme européen Leader.
9. Les « zones-projet » comptent plus de 2 millions d'habitants et plus de 1 000 communes.
10. En moyenne, chaque zone rassemble 15 communes et environ 30 000 habitants.

11. Daniela Luisi et Filippo Tantillo (dir.), « Scuola e innovazione culturale nelle aree interne », *I Quaderni della Ricerca*, n°50, Bologne, Loescher, 2019.
12. Cette note considère essentiellement la mise en place de la SNAI, de la définition statistique des zones internes jusqu'à l'élaboration collaborative des projets territoriaux et à la définition des stratégies locales, entre 2013 et 2020, période marquée par une continuité significative dans la composition et dans la coordination du comité technique.
13. Voir en particulier : Antonio De Rossi (dir.), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Rome, Donzelli, 2018 ; Domenico Cersosimo et Carmine Donzelli (dir.), *Manifesto per riabitare l'Italia*, Rome, Donzelli, 2020 ; Filippo Barbera et Antonio De Rossi, *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia, op. cit.*, 2021.