

Engagements vains et état d'urgence

1. Multiples projets, multiples visions, multiples regards critiques : à chacun son histoire

A. Multitudes de projets pour un même espace et une unique réalisation

Après les premières ébauches de projet pour le parking souterrain, la municipalité en place a signé début août 2003 un accord de programme avec la région Lombardie, qui définit la reprise fonctionnelle et environnementale du système de canaux milanais et le réaménagement urbain de la Darsena à travers un concours international de design. Cet accord établit que le financement des travaux sera réalisé par la Région et la ville de Milan, puis, il impose la concurrence comme un élément clé du programme : « Gianni Verga [conseiller pour le développement territorial] a souligné l'importance d'impliquer les grandes ressources de conception italiennes et internationales pour le réaménagement de l'un des monuments historique et précieux de la ville de Milan. »²⁸ Il souligne également l'engagement existant de l'administration pour le réaménagement urbain du grand Sud-Ouest de la ville et la modernisation des berges des canaux et précise que « le réaménagement de la Darsena est la clé de cette initiative, car elle représente l'un des endroits les plus attrayants de l'ensemble du réseau de canaux. » L'objectif du concours est le réaménagement du secteur en maintenant sa forte valeur symbolique de mémoire et d'identité de Milan. C'est le 3 juin 2004 qu'a été présenté au « centre urbain » de la Galleria Vittorio Emanuele le « concours international de design » pour le réaménagement de la Darsena dans le quartier Navigli, par les adjoints et conseillers municipaux : Riccardo De Corato, Gianni Verga, Giorgio Goggi, Silvia Volpi, John Oggioni...

Cette compétition appelée « **Riquilificazione dell'Ambito 'Darsena'** » aura suivi les étapes de Pré-qualification en forme ouverte, avec une première sélection par le jury de 10 œuvres/candidats le 20 Juillet 2004 ; puis l'étape de concurrence anonyme accouchant à la seconde sélection du jury par proclamation du vainqueur le 23 Décembre 2004.

Travaillant, ainsi, sur environ 100 000 mètres carrés entre la Via Gorizia et la Via Gabriele d'Annunzio, les équipes d'architectes et urbanistes concurrents ont été sélectionnées selon des critères d'approche générale du projet par rapport à l'aménagement urbain et son intégration au contexte, des critères de faisabilité et d'utilité, d'innovation dans le domaine de la planification et la régénération urbaine, et des critères de cohérence et de qualité d'expertise... le tout réalisable avec un budget maximum de mise en œuvre du plan d'intervention fixé à 20 000 000 €.



Figure 17 : Périmètre de la zone de concours

Source : www.comune.milano.it

²⁸ <http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/comunicati.nsf/weball/BB804C46301241E7C1256EA8004CE897>

Lors de la première phase de sélection, dix groupes de finalistes²⁹ pour le réaménagement du quai ont été retenus sur les 54 candidatures initiales : cinq architectes italiens : Pasquale Culotta (A), Stefano Parodi (B), MCP Arquitectes (C), Anthony Pointus (D), Bruno Morassutti (E) et les cinq étrangers : C+S Associati (F), Angelo Torricelli (G), Klaus Schuwerk (H), David Chipperfield (I), Jean-François Bodin. Les approches de chaque équipe auront permis à l'espace de la Darsena d'être redécouvert selon de nouveaux visages virtuels.

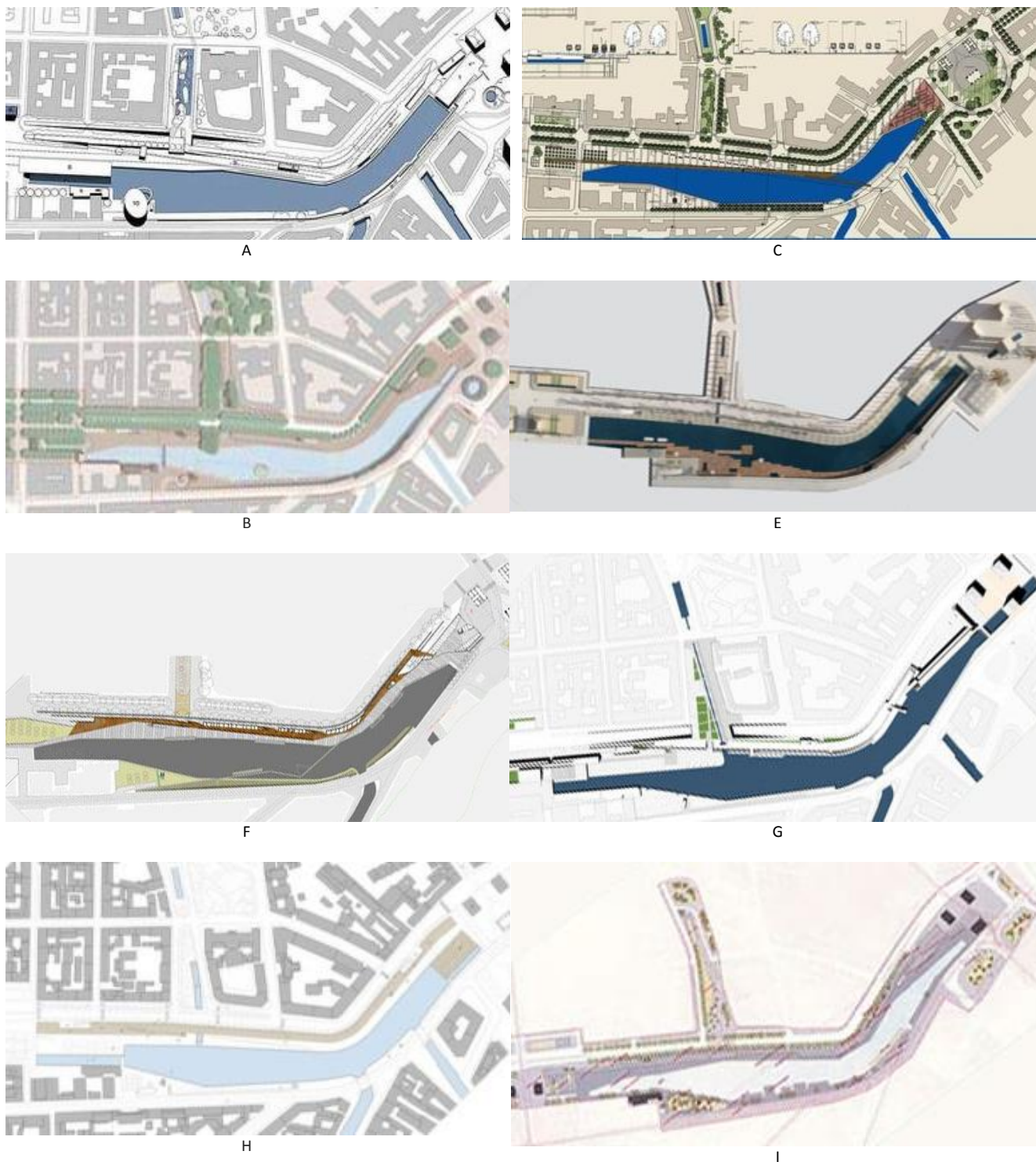


Figure 18 : Comparaison des projets de concours pour le réaménagement du quai 2004 (détails pages suivantes)

Source : <http://europaconcorsi.com>

²⁹ <http://europaconcorsi.com/projects/>

Tous jouent sur la végétation et les matériaux pour créer une nouvelle identité au lieu, ou au contraire, redévelopper l'ancien. Tous s'efforcent de donner davantage de place aux piétons et cyclistes, mais ces connexions piétonnes ne prennent pas toutes la même forme et ne s'imposent pas toutes sur les mêmes espaces. D'ailleurs, les deux places, aux extrémités du bassin, sont traitées de façons très variées. Certains y jouent sur la symétrie existante, tandis que d'autres la bousculent. Certains, y laissent une grande place à l'automobile et aux transports collectifs, tandis que d'autres y voient une opportunité d'espace piéton... La plupart utilise les variations de hauteurs de terrain existantes, pour séparer promenade basse et promenade haute comme l'explique le groupe de l'architecte Morassutti (E) « Grâce à la mise en valeur des différences de hauteurs existantes dans la région, vous obtenez une séparation complète de la circulation, au profit des piétons et les cyclistes ».



I

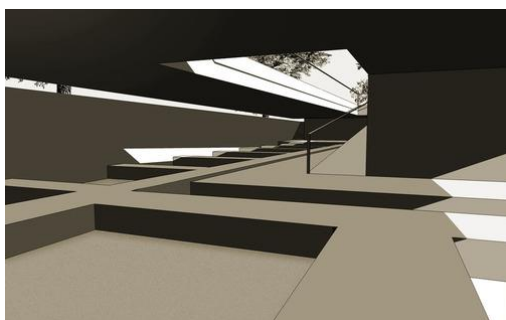


F



B

Quelques un utilisent les murs espagnols récemment redécouverts pour guider les quais rives Nord. L'équipe de Klaus Schuwerk (H) imagine même un musée des murs en premier sous-sol. D'autres innovent rive Sud, avec des jeux de plates-formes flottantes et proposent un espace d'exposition souterrain sur la mémoire de l'eau à Milan (E).



Vue de l'intérieur du « musée des murs » (H)



Espace d'exposition souterrain sur la mémoire de l'eau à Milan (E)

Puis, quand les équipes s'attaquent aux difficultés liées à la traversée de l'espace, les uns proposent une passerelle passant par-dessus le bassin (C) et d'autres imaginent un passage souterrain sous la place XXIV Maggio (E).



C



E

L'appropriation du marché local est également très particulière et originale selon les groupes.



C



A



H



B

Mais il faut trancher, et c'est finalement le projet de l'équipe de Jean-François Bodin, architecte français, qui sera sélectionné. Pour le jury, il semblerait que ce soit l'équipe ayant le plus marqué sa compréhension de la topographie historique de la zone, dans son approche sensible, tout en ajoutant une valeur significative à l'utilisation de l'espace s'accordant aussi bien aux coutumes qu'aux attentes de la communauté locale actuelle (d'après la presse).



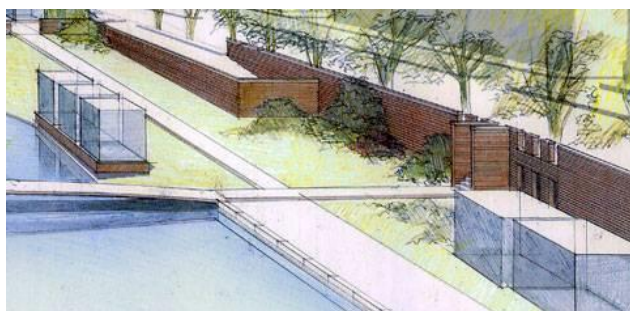
Les principales caractéristiques de ce projet lauréat sont, d'Ouest en Est :

- en direction de la Piazza Cantore s'étendrait un espace pique-nique et jardin botanique aquatique délimité par les vestiges des murs du XVII^e siècle. Un tunnel piétonnier parallèle à la chaîne de murs découverts permettrait la visite muséifiée de cet élément historique de Milan.
- création d'un point d'accueil et d'amarrage des bateaux de plaisance côté piazza Cantore
- la rive Sud de la Darsena serait élargie avec un quai de planches de bois sur l'eau allant jusqu'au nouveau port de plaisance.



- les deux rives seraient reliées par deux ponts piétons, un fixe et un mobile en fer et bois et sous la chaussée de la rue Gabriele D'Annunzio se trouverait un tunnel piétonnier longeant le canal, de nouveau ouvert, en direction du bassin de Varenna.

- la digue fortifiée de la rive Nord permettrait des promenades à différents niveaux et serait complétée par des petits kiosques « de ravitaillement ». Le quai serait aussi équipé pour la réalisation de spectacles en plein air.



- la construction d'un nouveau bâtiment pour le marché municipal, constitué de verre et d'acier, se trouverait sur une sorte de presqu'île qui s'avance vers l'eau, accessible par des petits ponts de bois.

- la réouverture du tronçon de canal Ticinello sous l'arche de la piazza XXIV Maggio comprendrait la restauration des ponts de briques qui ont toujours constitué l'entrée de la ville à la Porta Ticinese.



- puis, le retour d'une utilisation collective de la place grâce à une révision drastique des flux de trafic.

Ce projet, qui devait se terminer dans les cinq ans, avec une inauguration déjà prévue pour 2006, s'est vite trouvé dépassé : d'une part, par la qualité et la quantité des découvertes archéologiques qui se sont faites de façon concomitante au concours et d'autre part, par l'arrêt des travaux pour le parking souterrain (les entrées, sorties, aération... devant disparaître du projet).

Par la suite, ce sont les propositions de projets citoyens qui ont pris le dessus. Avec notamment ceux de l'association Darsena Pioniera, demandant la réouverture au public du site à l'abandon avec un réaménagement simpliste et peu coûteux, puis, proposant le projet de l'oasis de végétation... Mais tandis que la première proposition a abouti sous la municipalité de Moratti, la seconde n'a pas été entendue par l'équipe de M. Pisapia. Le Conseil Municipal, a préféré aller au plus rapide en approuvant le 17 février 2012 l'avant-projet Bodin révisé pour l'EXPO, selon une réduction globale du budget et le 13 juillet 2012, la version finale estimée à 17.000.000 euros, TVA incluse. C'est lors du 18 janvier 2013, que le directeur général de l'Expo 2015, a approuvé définitivement ce choix pour la conception finale du travail de « rénovation et de construction de réaménagement des Docks. »

Spa Expo a été la société sélectionnée parmi les 28 entreprises ayant répondu à l'appel d'offre de janvier 2013. Le démarrage des travaux initialement prévu pour le 31 mars 2013 a été reporté au mois de juin, mais ils n'ont finalement débuté qu'au mois août 2013. Ils devraient cependant se terminer comme convenu le 31 décembre 2014, et coûter 19 millions d'euros (12 pour le projet principal et 7 pour compléter les interventions, tels que l'éclairage public et la modification du tracé de la ligne de tramway).

Devant s'intégrer cette fois-ci au contexte général de l'exposition universelle de 2015, ce projet définitif (et seul véritablement concrétisé, ou du moins, en cours de concrétisation) est donc né, d'une adaptation du projet Bodin au programme global de la « Vie d'Acqua ». Il deviendra, normalement, un élément du nouvel anneau bleu-vert autour de Milan. Car le programme « VIE D'ACQUA E DARSENA RITROVATA » est constitué d'une « série d'initiatives visant à améliorer le paysage et l'environnement des espaces ouverts dans l'ouest de la ceinture de la ville, les canaux et le réseau d'irrigation » ; le bassin de la Darsena y est donc réorganisé comme un plan d'eau navigable.



Gabiella Valassina du Comité de quartier nous explique les modifications que cela implique sur le projet Bodin initial.



Pour ne pas stopper l'activité du marché existant pendant les travaux, le nouveau projet prévoit la nouvelle construction à côté de l'actuel, cela implique une prise d'espace dans le bassin encore plus importante. Le Comité semble avoir réussi à négocier un raccourcissement de la pointe du nouveau bâtiment pour ne pas le rendre visible depuis le Naviglio Grande. Une fois démolì, le marché actuel laissera place à une zone pavée permettant la réalisation de nouvelles activités de plein air, des événements, des foires et exposition, des petits concerts...

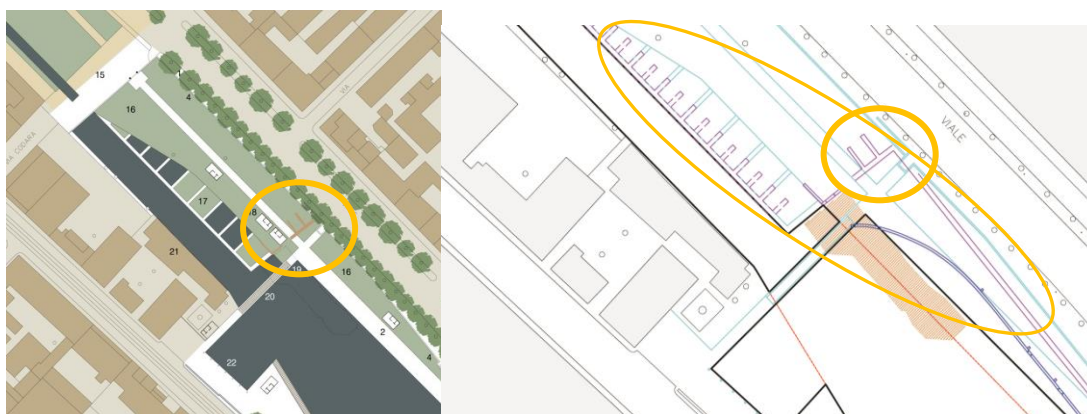


Figure 19 : Repérage de la partie visible des fondations des remparts espagnols, prévue dans le nouveau projet
Source : documents fournis par l'association CIVES, avec repérage de Noémie Humbert

La seconde modification la plus importante concerne la préservation du patrimoine archéologique. Selon les exigences de la Surintendance archéologique, les fondations des bastions espagnols et le fond de l'ancienne écluse Santa Maria seront protégés par des couches de matériaux appropriés, mais le projet ne les rendra pas visibles. « La quasi-totalité des bastions sera couverte, seule une toute petite partie restera visible, ici » explique Gabriela Valassina, « quant à la conca Santa Maria de 1439, elle est ici, mais on ne la verra pas une fois recouverte par l'eau ».

La digue historique, une fois consolidée et restaurée, restera le trait dominant de la rive nord, offrant promenades, loisirs, shopping, activités récréatives, événements... Les deux promenades parallèles à différentes hauteurs restent identiques au projet Bodin, avec des escaliers permettant de passer de l'une à l'autre. Sur la Rive-Sud, il sera pratiqué les opérations portuaires (remorquage, amarrage et entretien de bateaux). L'un des deux ponts piétonniers prévu par l'équipe de Bodin ne sera pas réalisé, et le jardin botanique aquatique laissera place à un simple jardin ombragé par de grands arbres, il ne reste du projet Bodin que quelques bandes parallèles au rivage plantées de végétation aquatique. L'ouverture du canal en direction du bassin de Varenna ne sera pas réalisée, mais un bar/café sera proposé le long de la berge Nord.



Figure 20 : Master plan du projet Bodin revisité pour l'Expo 2015
Source : Entretien avec association CIVES

Pour le Comité de quartier, l'approche culturelle tant espérée pour la requalification de la Darsena a été oubliée au profit d'un projet d'un « projet totalement commercial ».

B. Perceptions et bilan des engagements des acteurs et des autres

A travers notre étude qui cherche à comprendre « pourquoi et comment cet espace « commun » de Milan est devenu un objet de débat public intense, mais dont l'aboutissement reste inachevé » nous avons tenté de reconstruire le débat, les projets, leurs étapes et leurs nuances. Pour Philippe Zittoun³⁰ il s'agit de reconstruire les « scènes concrètes à travers lesquelles un énoncé s'est propagé », « la fabrique des énoncés et la construction des coalitions ». Il explique que ce travail d'étude est « toujours méthodologiquement délicat pour le chercheur » car « il ne peut reconstituer avec exactitude le phénomène de propagation [...mais] identifier, sélectionner, trier, reconstituer sont autant d'étapes qui permettent au chercheur d'apporter une intelligibilité à un processus ». Nous avons tenté de retrouver les étapes essentielles de l'action et d'observer les facteurs d'adhésion de nouveaux acteurs au débat, mais comme le dit Philippe Zittoun « L'intérêt d'un tel travail repose moins sur l'histoire spécifique et contingente qu'il donne à voir que sur la description d'un processus de propagation » des idées et avis. Il s'agit d'en comprendre la logique et d'y observer la façon dont se construit le résultat. Il aura donc fallu passer par « le contact réel », or, cela implique de s'appuyer sur « la mémoire toujours sélective des acteurs et les propos déformants qu'ils utilisent » pour restituer le débat et l'action.

Nous décidons de consacrer cette partie à l'observation de ces appropriations des faits par les acteurs. Car en prenant en compte « que chaque acteur façonne sa propre idée au gré des rencontres et des discussions qu'il a à propos de cette proposition, et que l'appropriation d'une telle proposition est un processus déformant notamment en termes d'identité et qui laisse des traces dans la mutation de l'énoncé »²⁹ nous avons remarqué que la perception et le bilan de l'engagement des acteurs pour la Darsena est, sans surprise, très différents selon les versions des uns et des autres.

³⁰ ZITTOUN Philippe, La fabrique politique des politiques publiques – Une approche pragmatique de l'action publique, Paris, Les Presses de Sciences Po., 2013

A la veille de l'aboutissement de quinze ans de débat et de tergiversations décisionnelles, c'est le temps du bilan pour chacun des acteurs engagés. Alors, le fait de se confier sur le sujet amène les acteurs à faire ressortir spontanément les étapes pour lesquelles ils accordent de l'importance (les autres étant consciemment ou inconsciemment passées sous silence) et ils s'expriment autant sur leur propre action que sur celles des autres. Leurs multiples perceptions mettent en avant la complexité du système d'actions et toutes les nuances que peuvent recourir les conséquences de ces actions selon l'acteur qui s'en intéresse.

Dans un premier temps, comme le soutiennent les études du géographe Martin Vanier, l'échelle territoriale à laquelle l'acteur est engagé change sa perception des enjeux. Dans notre cas, il est évident qu'une association comme CIVES, œuvrant à l'échelle de toute la zone Sud-Ouest de Milan pour la valorisation agricole et paysagère, n'a pas les mêmes attentes pour la requalification de la Darsena, que le Comité de quartier, pour qui le bassin est un élément au contact direct des riverains au quotidien. Les associations comme Bei Navigli ou Riaprire i Navigli travaillant sur l'ensemble du réseau de canaux milanais n'ont, elles non plus, pas les mêmes attentes, considérant la Darsena comme un site névralgique des voies navigables. Il en est de même pour les institutions, quand la région Lombardie perçoit dans la Darsena une opportunité d'attractivité régionale valorisable pour l'exposition universelle, la Ville de Milan l'imagine comme une porte de la ville symbolique des activités de loisirs, de culture et d'histoire.

Puis, tous avec leurs propres regards sur les événements, leurs objectifs et leurs sensibilités n'ont pas suivi, observé, ressenti les rebondissements de cette affaire de la même façon. Certains auront accordé beaucoup d'importance à certaines phases du déroulement, quand d'autres occultent complètement cette même période lorsqu'il nous raconte la Darsena. Quand les uns, se sont sentis soutenus par une équipe municipale, les autres se sentaient lésés et préfèrent se remémorer la municipalité suivante... Le bilan de leurs actions et le jugement de celles des autres auteurs sont alors très significatifs.

Par exemple, pour Giorgio Goggi, adjoint aux transports sous M.Albertini, la responsabilité de l'échec de l'aboutissement du projet (ici le projet de parking souterrain) revient à la municipalité de Moratti. Il explique que leur équipe municipale avait tout organisé, même le concours et la récolte de fonds pour couvrir la réalisation du projet (budget de 20 millions d'euros), mais qu'au changement d'équipe municipale, pourtant de même couleur politique, l'accord pour la concession à destination du consortium d'entreprises n'a pas été signé. « Tout était prêt pourtant [...] mais quand Mme Moratti a été maire elle n'a pas signé. » « Alors la Moratti a arrêté le projet de parking et placé en révision tous les projets de parkings dans la ville ». « Pour la Darsena il y avait une concession et les travaux avaient commencé. Moratti a arrêté les travaux et a laissé la Darsena sans l'eau, avec les ruines qui s'abîmaient... »

Giorgio Goggi explique aussi que le maire suivant a également continué cette politique, ce qui aujourd'hui aboutit à seulement une centaine de parkings construits sur les 264 prévus à son époque. « Les autres ont eu des vies très difficiles, car les comités ont fait de multiples recours au tribunal pénal. Les juges faisaient des saisies du parking, faisaient des études, avant de rendre aux travaux l'espace après 6 mois... alors les sociétés de parkings désespèrent, voire faillites ! »

D'un autre avis, un urbaniste et un architecte dissertent sur les pages médiatiques d'Archipelago Milano³¹ : « B - Un parking qui ruinerait tout l'espace dans lequel se trouve le bassin d'eau et autour duquel s'élèvent des monuments historiques importants. Les sorties et entrées, les puits de ventilation, les escaliers de secours, les ascenseurs pour le public et le transit incessant des voitures transformeraient cette aire calme et d'un grand intérêt artistique et monumental, en vrai carrousel incessant de véhicules, jour et nuit. [A répond] Une catastrophe pour les passants et pour les résidents. » Dans ce contexte B s'offusque contre les décideurs institutionnels « B - Pourquoi seulement suivre les intentions folles de la ville ? », tandis que A présente son soutien aux actions d'opposition que mène le Comité de quartier « cependant,

³¹ <http://www.arcipelagomilano.org/archives/15011>

avec courage, a réagi le Comité Navigli, dirigé par une dame courageuse du nom de Gabriella Valassina, et ils ont réussi à faire interrompre les travaux de façon permanente. »

Toujours sur Archipelago Milano, les résultats du concours de design font débattre « les concepteurs ne sont pas responsables pour le stationnement, parce qu'ils l'ont trouvé comme une demande explicite de la Ville », les uns et les autres présentant les lacunes et les défauts du projet finaliste.

Le Comité de Quartier, lui, semble en vouloir à l'association Darsena Pioniera pour sa proposition de conservation de la nature dans cet endroit historique. Pour Gabrielle Valassina, ce n'est clairement pas l'espace adapté pour un projet de préservation de l'environnement « vous avez plein d'autres endroits pour le faire ! » s'exclame-t-elle durant notre entretien et ajoute cinglante « si un arbre pousse sur le Duomo, on l'arrache ! ». Elle parle également de « Conflit d'intérêts avec l'association Riaprire i Navigli » car pour elle, leur volonté de remettre en état l'ensemble du réseau de canaux milanais « c'est de la folie, commençons par entretenir et valoriser les canaux déjà présents ».

Pour la Darsena Pioniera, représenté par Alessandra Mauri lors d'un entretien, c'est plutôt l'action politique qui a causé les plus grandes désillusions. Lors de la présentation de leur premier projet (transitoire) ils sont « allés à l'administration communale sous Mme Moratti à l'époque. Notre interlocuteur était Flora Vallone, fonctionnaire responsable des parcs et jardins. C'était une femme très dure, mais nous avons eu la possibilité de parler beaucoup avec elle. C'est elle qui a convaincu Mme Moratti d'ouvrir la Darsena au public. [...] Nous avons eu de la chance parce que c'était le moment des élections. Donc ils étaient prêts à faire des choses très visibles. » ... « Sous Moratti, avec une municipalité de droite, malgré le fait que tout le groupe de Darsena Pioniera était de gauche, la communication s'était bien établie. Alors suite aux nouvelles élections, nous étions heureux de voir arriver une administration de gauche en imaginant que nous allions pouvoir collaborer encore plus efficacement. Mais nous avons réalisé que l'administration de Pisapia n'était pas disposée à parler de la Darsena avec les citoyens parce qu'ils n'avaient pas de temps pour réaliser toutes les choses à faire pour l'Expo. Donc ils ont totalement coupé le dialogue avec nous. Pas de démocratie ni de participation citoyenne. Rien du tout !! Nous sommes restés choqués ».

Par ces quelques exemples, nous venons d'observer comment chaque acteur du territoire s'est réapproprié l'histoire, trouvant à chaque instant un unique responsable au résultat de l'action, en accordant de l'importance à certaines étapes plus qu'à d'autres, en blâmant certains acteurs, leurs méthodes ou leurs décisions... Chaque acteur du système juge ses actes et ceux des autres selon sa propre perception de l'action (qui en est souvent une version incomplète !).

Pour notre étude, à travers cette observation, une chose importante nous est apparue : c'est qu'autour de cet espace urbain et son enchevêtrement de projets s'est développé un système d'acteurs très engagés au nom du bien commun (puisque à les entendre chacune des positions qu'ils soutiennent n'est pas pour leur propre intérêt, mais bien pour celui de tous), mais que finalement, ils ont été incapables de s'écouter et de discuter pour construire une unité. D'une certaine façon en agissant chacun pour soi, ces groupements associatifs, composés respectivement de quelques dizaines de membres, ont laissé grandir une multiplicité d'avis et de propositions ingérables pour les décideurs. Une harmonisation après consensus aurait peut-être eu plus de valeur, plus de poids pour porter efficacement leurs propositions à l'attention des municipalités. Nous pourrions presque résumer ce phénomène à la citation « tous pour un, personne pour tous ! », version revisitée de la célèbre devise d'Alexandre Dumas « un pour tous, tous pour un ».

→ A quoi cette accumulation de projets, d'avis, de reproches et d'actions aura-t-elle abouti ?

Observons...

2. Des engagements forts et nombreux aboutissant finalement à un résultat très mitigé

A. « Culbuto », indécision et attermoiement décisionnels

Malgré les multiples engagements et projets développés autour du projet spatial de requalification de la Darsena, les ambitions ont mis presque quinze ans avant d'être concrétisées. Les prises de décisions politiques, après avoir rencontrées une vague d'opposition, semble-t-il importante, n'ont finalement pas cessé d'être reportées, modifiées, floues... enclenchant un mandat complet d'attermoiement décisionnel concernant le devenir de cet espace urbain.

Observons le cas du projet « Bossut » à Cergy-Pontoise, étudié par Laure Jacquet dans l'étude « Les valeurs dans le projet d'urbanisme » précédemment présentée, qui s'est également étalé dans le temps de façon inhabituelle.

Après avoir analysé la mobilisation des trois grandes valeurs de Lien, de Centralité et de l'Identité motivant et argumentant le projet. Laure Jacquet a remarqué la façon dont ces valeurs inlassablement se sont liées et organisées en « tripode » suffisamment stable pour offrir au projet un appui solide et en même temps en l'enfermant. L'association entre ces trois valeurs pouvant s'exprimer selon l'environnement et les temporalités du projet de façons différentes et l'intensité avec laquelle chacune des trois étaient mobilisée permettaient au système d'être temporairement déformé sans pour autant être brisé. « Si la variation des valeurs et leur relation est contrainte par une structure de tripode à laquelle elles ne semblent pas échappées, leurs mouvements entretiennent l'état de projet et sa dynamique ». L'auteure nomme alors ce phénomène « tripode-culbuto » renvoyant à l'idée que le culbuto impose le mouvement constant par sa particularité de posséder deux équilibres, « un premier stable vers lequel il revient toujours, et un second instable caractérisé par le fait qu'au moindre mouvement l'objet s'éloigne de ce point d'équilibre stable ». Ce « tripode-culbuto » est donc à l'image du projet Bossut : « toujours en mouvement », jamais abandonné, mais tardant à se réaliser.

Pour le projet de la Darsena, parler de « tripode » serait injustifié puisque nous n'avons pas fait le choix d'identifier les valeurs portant le projet, mais par contre, l'image du « culbuto » pourrait être transposable. Car comme l'explique Laure Jacquet, le mouvement de « culbuto » n'accorde pas au projet spatial une stabilité suffisante lui permettant de se défaire de son état de projet (et ainsi tendre vers la réalisation). Aujourd'hui, les deux projets, du Bossut et de la Darsena, semblent avoir trouvé une certaine stabilité temporaire pour contourner l'effet « culbuto » afin de s'engager dans la phase de réalisation.

Côté milanais, le personnage politique semble avoir beaucoup joué sur l'effet « culbuto ». Car, si nous pourrions facilement accorder à M. Albertini le profil de « l'homme résolu [...] saisissant l'occasion au moment où elle s'offre et ne reculant pas devant le risque, tranchant avec fermeté et se battant pour réaliser ou faire réaliser ses décisions. »³², il est clair que la capacité de décision de son successeur n'était pas aussi grande que la sienne.

C'est effectivement au passage de Mme Moratti à la tête de la municipalité que les prises de décisions concernant l'avenir du site de la Darsena sont devenues les plus chancelantes. Car, « si nous nous référons au schéma classique de l'action et à sa division en trois étapes: délibérer, décider, accomplir », concernant la requalification de l'ancien port de Milan, Mme Moratti est demeuré en amont de l'action, incapable de d'agir, alors qu'elle avait tout pour le faire. Le fait de ne pas signer la convention a bien été une action, mais la dynamique d'attermoiement qui a suivi pour traiter la question de la Darsena, peut être associée à de l'indécision.

³² rapport pdf « L'indécision: un modèle négatif pour l'action »,

D'après le rapport « L'indécision: un modèle négatif pour l'action », l'indécision « est une conduite somme toute assez commune qui se caractérise, comme nous l'indique d'emblée le préfixe privatif «in», par le manque, le défaut ou l'absence d'une décision ».

« Dans le cas de l'indécis, ce qui fait problème, ce n'est pas l'accomplissement de l'action, mais ce moment de rupture, de basculement irréversible qu'est la décision. L'indécis ne parvient pas à trancher, c'est à dire à opter pour le préférable, à prendre un parti alors qu'un autre semblable serait possible. Il demeure dans l'embarras devant la nécessité de choisir. Le moment du choix est sans cesse reporté à plus tard, parce que l'indécis n'en finit pas de délibérer, s'enferme dans une inspection ou une inquisition sans fin, trouvant toujours de bonnes raisons de ne pas préférer un parti à un autre. »

A ces changements de décideurs et à ces hésitations quant à la marche à suivre, se sont ajoutés les jeux d'acteurs précédemment étudiés : les uns bloquant juridiquement l'avancée du projet, les autres proposant de nouvelles options, de nouvelles stratégies, la presse rapportant les plaintes des opposants... la participation non organisée des acteurs urbains locaux a elle aussi une part de responsabilité quant à la stagnation du projet de la Darsena.

B. Participation citoyenne mal acceptée, un frein au développement du projet

D'après les explications de Joseph Salamon³³, la participation citoyenne aux débats publics a notamment pour objectif la construction d'un projet spatial à partir de la mobilisation de plusieurs acteurs à différents niveaux d'implication et à différents moments de la vie d'un site urbain. Des acteurs, qui ont chacun des compétences et des attentes différentes, utilisent un langage issu de leur statut pour défendre leurs intérêts et leurs objectifs, apportant ainsi leur contribution pour enrichir le projet. Or, tandis que cette récente (vingtaine d'années) culture du projet urbain élaboré et mis en œuvre en concertation ne cesse de prendre de l'importance dans les pays européens, notamment nordiques ; en Italie elle n'est pas commune.

Pour M.Albertini, ancien maire de Milan, initiateur du projet de requalification du vieux port au début des années 2000, « il est évident que dix mille ignorants ne font pas une connaissance, et que la somme d'intérêts personnels ne correspond pas à l'intérêt général ». Partant d'une telle conviction, il n'était pas question pour lui à l'époque d'ouvrir l'élaboration du projet à la participation citoyenne.

En ce sens, son adjoint aux transports de l'époque, Giorgio Goggi, nous relate l'expérience du chantier de la piazza Maggi. A ce grand carrefour Sud de la ville, il y avait toujours des congestions et de la pollution. « Nous avons fait un changement avec un carrefour sur deux niveaux. Nous avons coupé des arbres pour faire ça. Alors ils [citoyens opposants] accrochaient des panneaux « Goggi assassin d'arbres ! » et tous était contre tout. Pourtant à la réélection de M.Albertini pour son deuxième mandat, cette partie de la ville a recueilli le meilleur score en sa faveur et cette zone concentrait le pourcentage le plus haut du quartier. Cela signifie qu'il y avait des gens pas tellement contre ! Et pourtant il y avait ce comité particulièrement actif... » Imposer une décision dans l'intérêt général en opposition aux avis très « bruyants » n'est donc pas, d'après lui, une erreur.

D'ailleurs pour M.Albertini, les tergiversations décisionnelles ayant entouré la Darsena (provoquant le mouvement dit de « culbutto ») seraient issues de l'excès d'attention que les acteurs urbains ont porté au projet, « parce qu'un excès d'attention aux diverses revendications, même de ses propres électeurs, a pour l'effet de ne pas réaliser le programme pour lequel on est élu ». Car « chacune des petites

³³ SALAMON Joseph, Pédagogie de la ville – Les mots des acteurs dans le projet urbain, Editions du Certu, collection Débats, 2008

entités, mises ensemble, créent, chez le professionnel de la politique, la panique et l'immobilisme ; surtout si elles sont amplifiées par les médias, l'instrument référentiel de tous les hommes politiques de métier. »

Selon cette philosophie, en conclusion, l'engagement spontané de nombreux groupes d'acteurs citoyens qui s'est développé autour du projet de requalification de la Darsena aura été l'augmentation des conflits d'intérêts et la stagnation du développement urbain.

Pourtant, il est fréquent de trouver la notion de conflit associé à une valeur positive. Cette idée venant du fait qu'une certaine émulation positive serait issue de la situation conflictuelle. Pour le cas de la Darsena, la multiplication des intérêts défendus semble pourtant avoir débouché sur un atermoiement de la prise de décision politique plus que tout autre chose. S'accordant alors, davantage avec ceux qui pensent que la « coordination ne peut se faire efficacement que de manière horizontale »³⁴ qui implique dans le cadre du projet une prise de décision (verticale) avec « relation de pouvoir et d'autorité [...et] la nécessaire approbation par les exécutants des ordres reçus ». Ces penseurs prennent pour exemple le cadre de l'entreprise pour appuyer leur thèse, or, « c'est bien la coopération qui [y] pose problème ». Ainsi, le « modèle hiérarchique » auquel ils font référence « ne permet pas, ou mal, d'assurer la coopération qui se fait à travers un jeu complexe de pouvoir [...] incluant réciprocité et négociation ». Car en effet, la relation d'échange qu'implique la coopération modifie la place respective des acteurs. Rapporté à un cas de structure hiérarchique, entre décideurs institutionnels et citoyens, ce type de relation implique une adaptation des rôles de chacun, qui doit être acceptée par tous pour obtenir une véritable efficacité dans la prise de décisions. Or, cette condition n'était pas souhaitée par les décideurs milanais quel qu'ils soient durant ces quinze dernières années ; puisqu'aucun d'entre eux n'a réellement officialisé de débat participatif pour le développement du projet de requalification du vieux port. La plupart des projets citoyens d'ailleurs, même s'ils ont été présentés aux municipalités n'ont pas abouti et les réclamations des milanais n'ont que très rarement été entendues.

→ Malgré ces mouvements d'indécision et cette influence de la participation mal perçue, le projet de requalification de la Darsena prend enfin forme.

3. Le passage du rêve à la réalité sous l'impulsion charismatique politique et/ou l'état d'urgence

Suite à l'observation des riches dynamiques d'acteurs autour de la Darsena et leurs influences sur les prises de décision et l'aboutissement des projets, il est légitime de s'interroger sur la réelle valeur ajoutée des débats comme nous venons de le faire. Mais il l'est tout autant, de chercher à comprendre ce qui incite à concrétiser les projets ; quels sont les éléments, les facteurs qui permettent le passage du rêve à la réalité ? C'est ce que nous tentons d'observer dans la partie suivante.

A. La volonté politique comme moteur

« L'énoncé des politiques publiques est un concept qui permet à des jeux de se combiner. Les acteurs tout à la fois donnent du sens à un instrument, utilisent ce sens pour se persuader et persuader d'autres acteurs de la pertinence d'adopter la proposition, construisent grâce à ce sens une coalition qui la porte, et structurent une topographie des positions avec à sa tête un décideur qu'elle légitime » explique

³⁴ L'analyse des systèmes d'acteurs, Diagnostics de territoires Cahier n°1, Philippe Bernoux, Jean-Yves Bion, Jean-Claude Cohen pour le Certu centre d'Études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, 2001, 100 pages

Philippe ZITTOUN dans son ouvrage « La fabrique politique des politiques publiques ». ³⁵ Pour cet auteur « la persuasion est une activité essentielle pour la propagation d'une proposition, et la propagation, un mouvement indispensable pour imposer une proposition ». Or, au cours de l'histoire politique récente de Milan, il est clair que le profil, les qualités et la capacité des élus à mettre en œuvre ses jeux de persuasion ont varié. Le charisme et la volonté politique de ses différents élus semblent avoir beaucoup joué sur la mise en œuvre des projets pour la Darsena. Arrêtons-nous un instant sur ces trois maires aux personnalités propres, pour mieux comprendre leurs visions et leurs modes d'action pour la ville. ³⁶

Tandis que M.Albertini, maire de 1997 à 2006 et Mme Moratti, maire de 2006 à 2011 étaient à la tête d'une coalition de centre-droite, M.Pisapia, maire depuis 2011 est un homme de gauche. Les deux premiers ont été sous influence d'un passé d'entrepreneur. M.Albertini a longtemps été à la direction de l'entreprise familiale et Mme Moratti est issue d'une célèbre famille d'entrepreneur en courtage d'assurance et s'est mariée avec un industriel du pétrole. De son côté, M.Pisapia a continué dans la lignée familiale d'avocat de père en fils.

Sous la municipalité d'Albertini, comme nous l'avons vu, le projet de ville était grandement appuyé sur la gestion des fortes circulations urbaines. Il proposait un véritable programme de parkings souterrains et d'épingles à circulation prioritaire, pour limiter les traversées urbaines et diminuer le nombre de véhicules en stationnement sur les espaces publics, au profit de leur valorisation paysagère. Ensuite, sous la municipalité de Moratti, la question des fortes circulations s'étant liée à des problèmes de pollution de l'air, sa proposition de 2008 a été de faire entrer en vigueur un péage urbain pour le périmètre centre (cercle des bastions) pour les véhicules les plus polluants. Mais ne faisant pas l'unanimité du conseil municipal, l'« Ecopass » a été placé en statu quo jusqu'aux élections de 2011. Parallèlement, l'héritage du plan de stationnement lancé par la municipalité d'Albertini, prévoyant 64 000 places en souterrain a été retravaillé, et a subi des retards importants et des hausses de coûts irrécupérables. Finalement, la mairesse de Milan a indiqué à la fin de son mandat que ce plan était une erreur.

Quand M.Albertini se fait accorder les pouvoirs de commissaire extraordinaire pour mettre en œuvre ses idées le plus efficacement possible, Mme Moratti se trouve contrainte de les abandonner, faute de chercher à les utiliser pour défaire les actions plutôt que d'en faire, et ce, sous des justifications douteuses. Puis, quand les milanais interrogés accordent souvent à la gestion de M.Albertini une efficacité dans les prises de position, une véritable ambition pour le développement urbain, et une politique d'actions concrètes malgré leurs tendances politiques pas toujours en accord avec les siennes, ils reprochent au contraire facilement la « mollesse » et le manque de vision de Mme Moratti.

Dans l'ouvrage « Dans le bureau du maire »³⁷ M.Albertini explique sa vision de la « politique d'action » et non « de mots » : « Je crois que, dans le domaine politique, il est juste de rester fidèle au principe suivant : dans le doute, dis la vérité et fais ce qui est juste, même si on le comprendra plus tard ». Il détaille son approche de la façon suivante : « Il existe des situations dans lesquelles nous savons que nous devons changer certaines de nos habitudes, légitimes mais dangereuses, comme arrêter de fumer ou se mettre au régime : nous souffrons en le faisant mais nous nous résignons au nom d'un meilleur résultat et, plus favorable. Ou bien, si vous préférez, c'est un investissement : je me prive de quelque chose aujourd'hui pour avoir davantage demain. C'est dans ces termes que devrait, je crois raisonner l'homme politique méritant [...] je renonce à un petit consensus aujourd'hui pour le succès et le bien de tous demain ». Et rien ne l'arrête, car pour lui, il s'agit d'agir pour changer les choses : « Dans le

³⁵ ZITTOUN Philippe, La fabrique politique des politiques publiques – Une approche pragmatique de l'action publique, Paris, Les Presses de Sciences Po., 2013

³⁶ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20090925STO61216+0+DOC+XML+V0//FR>, <http://www.pisapiaxmilano.com/trasporti/>, Wikipédia,

³⁷ Gabriele Albertini avec Carlo Maria Lomartire DANS LE BUREAU DU MAIRE, Neuf ans à la direction d'une métropole qui change, POLITICA, GUARDAMAGNA EDITORI, 2006, 232p

respect d'un certain modèle de sagesse populaire milanaise selon laquelle « le mieux est l'ennemi du bien », nous nous contentons de faire les choses moins bien plutôt que de faire tout capoter et de ne plus rien faire sous le prétexte velléitaire de le faire mieux. » Nous comprenons ainsi, que sa politique très autoritaire, et qui ne jouait pas sur la concertation publique, a pu recevoir de nombreuses oppositions. Cependant, comme nous l'avons vu, la plupart du temps, ces décisions n'étaient pas néfastes et majoritairement approuvées par le TAR (tribunal administratif régional) car légitimes. A l'opposé, la politique de Mme Moratti semble être souvent restée au stade d'atermoiements, de discours et d'abus de pouvoirs à destination d'enjeux non collectifs. Dès les élections suivantes d'ailleurs, c'est l'opposition qui l'emporte.

La municipalité de Pisapia, se retrouve donc en charge de différents projets inachevés. Sur les 264 parkings prévus sous M.Albertini à peine plus d'une centaine a été réalisé, accueillant seulement 25 000 véhicules contre 60 000 envisagés. Mais la question du développement durable étant devenue incontournable la municipalité de gauche a d'autres projets en tête pour la gestion du trafic et des stationnements. Puis, un autre projet, d'envergure encore plus grande, plane sur ce mandat. Mme Moratti à l'époque, nommée commissaire délégué à la préparation des mesures nécessaires pour améliorer la présentation de la candidature de la ville de Milan comme site de l'Expo 2015, a beaucoup joué sur l'annonce du potentiel milanais. Cependant, ces qualités et atouts de Milan sont restées virtuelles ou en projet jusqu'à son départ du Palazzo Marino. La nouvelle équipe de M.Pisapia se trouve donc contrainte par une pression sous-estimée qu'est l'échéance de l'Expo 2015, qui nécessite une vraie efficacité politique pour arriver à terminer les chantiers dans les temps. L'idéologie de campagne électorale de M.Pisapia, tournée vers l'ouverture, la concertation, la participation citoyenne, est par conséquent mise de côté, au désespoir de nombreuses associations.

La Darsena et ses enjeux se sont donc trouvés ballotés entre les mains de ces élus. Quand les premiers imposent un mal pour un bien de façon à avancer, les seconds se reposent sur les discours et s'atermoient avec les tribunaux, laissant aux derniers un état d'urgence forçant à sortir de l'impasse, quitte à mettre de côtés leurs idéologies.

B. L'urgence : solution contre l'indécision

D'après le rapport « L'indécision : un modèle négatif pour l'action », « il faut agir, car la vie n'attend pas ». Cet argument fréquemment invoqué dans les moments de doute et d'indécision était déjà souligné par Descartes dans la seconde partie de son Discours de la méthode : « les actions de la vie ne souffrent aucun délai ». Or, l'illustration de cet argument n'est rien d'autre que l'étude des réactions et leurs conséquences en cas d'urgence.

Le rapport sur l'indécision explique que dans ces situations d'urgence la pression temporelle est telle qu'elle contraint à réagir dans l'instant. Exemple en cas d'imprévu, le pilote d'avion doit être prêt à faire face en toute occasion, il doit se décider, agir, par une sorte de réflexe. « JP Pierron, dans un intéressant article sur L'urgence (manuel L'action, Ellipses), fait remarquer que l'urgence constitue une sorte de « cas limite de l'agir », parce qu'elle bouleverse le rythme temporel habituel de l'action. » L'impossibilité de temporiser, de différer l'action implique « une crise de l'initiative : la décision d'agir ne peut plus être garantie par une délibération lente et mûrie ». En cas d'urgence, resté indécis apparaîtrait comme un « aveu d'impuissance ». Or, ces généralités semblent tout à fait s'accorder à la situation des décideurs politiques milanais dans le cas de la Darsena. L'équipe de M.Pisapia, une fois élue en 2011, s'est trouvée confrontée à l'échéance de l'Expo 2015 ; une échéance immanquable, au risque de ne pas bénéficier des subventions accordées pour la requalification du vieux port.

Dans ces conditions d'urgence, la municipalité de Milan, a donc fermé toute discussion avec les citoyens, comme le montre l'engagement vain de l'association Darsena Pioniera (reconstitution selon les informations disponibles sur le site de l'association <http://darsenapioniera.wordpress.com/2010/03/06/255/> avec documents papiers et copie d'e-mails à l'appui) :

Suite au référendum du 14 juin 2011, pour lequel le 5^{ème} point, visant à réinitialiser le port et sa zone écologique, a été approuvé, l'association Darsena Pioniera s'est mise en mouvement une nouvelle fois. Elle communiqua sa nouvelle proposition de projet appelé « l'île du quai » à la municipalité et participa à différentes manifestations dont la réunion publique « Repenser le dock » avec CIVES, 19 novembre 2011 et la réunion « Partecip-AZIONE ! » du 17 décembre 2011. Leurs premiers courriers électroniques restés sans réponse, ils renouvelèrent l'opération auprès de nouveaux contacts en mairie. Elle communiqua également le nouveau projet à la presse. Mais les institutions restent muettes. En juillet 2012, le Conseil Municipal approuve les modifications du projet gagnant (Bodin) du concours de 2004 pour le réaménagement du quai, sans même avoir envisagé la nouvelle proposition citoyenne, pourtant compatible et appuyée par des expertises de professionnels. L'automne 2012 sera alors marquée par les appels à la rencontre avec l'envoi de lettre manuscrite, des tentatives de contacts téléphoniques et parallèlement la recherche de soutien, notamment des conseils de zone 1, 5 et 6. Toute cette agitation aboutira le 3 décembre 2012 à une rencontre avec Gianni Confalonieri, directeur des relations institutionnelles de la ville. Il y présentera alors la nécessité pour la Ville de se conformer à l'échéancier du projet Expo. Le « non » au maintien de l'oasis est ferme, sous l'argument que prendre en compte cette variante nécessiterait trop de temps. Le 23 janvier 2013, une réunion municipale communiquera « enfin » aux citoyens les changements que va impliquer la réalisation du projet Bodin revisité. Finalement, le 6 février 2013, marque la fin de toute espérance d'être entendu pour l'association Darsena Pioniera, puisque les employés de l'AMSA (service des espaces verts milanais) défrichent totalement la zone du quai (faisant ainsi disparaître l'objet du combat de l'association).

Dans tous les cas, cet état d'urgence aura permis à l'équipe municipale de sortir de l'impasse en menant un projet à sa réalisation (dans les temps, nous l'espérons pour Milan). Donc, comme l'argumente la philosophie de l'action, l'état d'urgence renverse les priorités et permet, dans un cas comme celui de la Darsena, à des projets jusqu'alors en attente ou dans l'indécision, d'enfin revenir sur le devant de la scène et de passer le cap de la réalisation.

Cependant, le rapport sur l'indécision nuance ses propos de la façon suivante : si l'indécision avait une vertu, elle serait de « nous inciter à ne pas confondre action avec agitation, précipitation ou trépidation ». Or, dans le cas de la Darsena, l'urgence montre déjà ses limites. Car, comme nous l'explique Giorgio Goggi, l'équipe de M. Pisapia a, depuis son arrivée à la municipalité de Milan, lancé un programme de recherche sur la faisabilité de réouverture du réseau de canaux milanais en partenariat avec les chercheurs du Politecnico di Milano. Or, mettre en place un tel projet nécessiterait, une nouvelle adaptation du site de la Darsena, notamment pour permettre de recréer le lien entre le bassin principal et celui de la Varenna en direction des canaux de la fosse interne et aussi lui permettre d'être redimensionné en conséquence d'un trafic naval plus intense... Si l'utopie s'avère pouvoir prendre forme d'ici quelques années, la phase post-Expo, relancera alors le débat et les travaux. L'aboutissement du projet de requalification du vieux port de Milan n'est donc que temporaire, qu'advient-il post-Expo ? La remise en question permanente de l'aménagement de cet espace urbain n'est-il finalement pas un caractère commun à tous espaces urbains ?