

LA DISPARITION DES DERNIERS JARDINS DE LA CONQUE D'OR DE PALERME

Fabrizio Maccaglia

Laboratoire CoST, Université François Rabelais, Tours

fabriziomaccaglia@yahoo.fr

« La splendeur des campagnes contraste avec la misère et la laideur de la plupart des quartiers de la capitale ».

Elisée Reclus, 1876

Jusqu'à la veille du Second conflit mondial, Palerme est une ville tournée vers la production et l'exportation de produits agricoles à destination de la péninsule mais aussi de l'Europe et des États-Unis. Depuis le littoral jusqu'aux contreforts des montagnes qui marquent la limite entre la Conque d'Or et les plateaux de l'arrière-pays palermitain où règnent les grands domaines, s'étendent à perte de vue des jardins plantés d'oliviers, de mandariniers, d'amandiers, d'orangers et de citronniers. De ce paysage il ne subsiste plus que des lambeaux... et des souvenirs pour nombre de Palermitains pour qui cette Conque d'Or a été un espace vécu. Quelques îlots agricoles sont toutefois parvenus à se maintenir en périphérie, épargnés par une urbanisation non maîtrisée et la spéculation immobilière. Le plus important d'entre eux, par sa taille et le nombre d'agriculteurs qui y sont recensés, se situe dans la localité de Ciaculli¹. La disparition de cet îlot est cependant aujourd'hui envisagée devant la progression de l'habitat informel.

Le devenir de tout territoire urbain est directement lié à la capacité des pouvoirs publics à gérer la ressource foncière, soit maîtriser le prix du sol et lui instituer une valeur autre qu'économique, préserver certaines parties du territoire pour leur intérêt environnemental, patrimonial ou autre, promouvoir le développement de nouvelles fonctions sur des terrains dont l'activité est en crise, répondre à la demande sociale en espaces (récréatifs en particulier)... Dans cette perspective, la présence d'un territoire agricole aux marges de la ville soulève au moins trois interrogations. Comment intégrer ce territoire dans les usages urbains ? De quelle manière peut-il être mobilisé dans le cadre d'un projet urbanistique ? Quels arbitrages faut-il rendre lorsque la concurrence pour l'utilisation du sol s'intensifie ? Il n'est guère possible d'apporter de réponse à ces interrogations si les enjeux (résidentiels, économiques, politiques, électoraux) qui se cristallisent sur ce territoire, et qui le dépassent, sont ignorés. L'étude de cas proposée ici pose la question du lien entre la protection d'un territoire et la capacité de régulation des pouvoirs pu-

¹ En 1999, la population active agricole représente 2% de la population active palermitaine (Buccafuso, 1999). Elle atteint un peu moins de 6% dans le secteur de Ciaculli. Elle frôlait les 9% lors du 13e recensement de la population en 1991.

blics. L'accent sera notamment mis sur la manière dont les pouvoirs publics palermitains créent cette marge de manœuvre indispensable aux acteurs de l'habitat informel. C'est en effet en fonction de cette marge de manœuvre que ceux-ci élaborent un projet immobilier et passent à sa réalisation. La capacité de résistance du territoire agricole de Ciaculli à cette pression immobilière informelle est d'autant plus faible que l'activité agricole est en crise. Après avoir précisé la manière dont les structures qui préservaient ce territoire se sont effondrées, la première partie met à jour les modalités de développement de l'habitat informel à Ciaculli. La deuxième partie reconstitue quant à elle les conditions qui encouragent la pratique de l'habitat informel et les stratégies mises en œuvre par ses acteurs.

Ciaculli, nouveau front pionnier de l'urbanisation informelle

Située dans la partie méridionale de Palerme, la borgata de Ciaculli jouxte les communes de Belmonte Mezzagno, Villabate et Misilmeri. Elle se déploie au cœur d'un impressionnant amphithéâtre montagneux. La plaine qui s'élève doucement depuis la mer bute contre les pentes abruptes du Pizzo Sferrovecchio et du Monte Grifone. Au-delà, commence l'arrière-pays palermitain. Le territoire de Ciaculli est classé zone agricole : les normes en matière de construction fixées par le plan d'urbanisme (Piano Regolatore Generale ou PRG) sont de ce fait particulièrement contraignantes. L'indice de densité foncière est fixé à 0,03 m³ par m² (ratio entre le volume construit et la surface du terrain), soit sept cent fois moins qu'en zone urbaine. Ce seuil est destiné à empêcher l'érection d'habitations et préserver la vocation agricole de ce fragile territoire. Pourtant, Ciaculli est devenue au cours de ces dernières années le principal front pionnier de l'habitat informel (abusivismo edilizio).

Le « miracle » de Ciaculli

Si les premières traces d'habitat informel à Ciaculli sont décelables dès le début des années 1990, ce n'est qu'à la fin de cette décennie que le phénomène a pris de l'ampleur. Cet îlot agricole a échappé à la vague d'urbanisation qui a déferlé sur Palerme durant les années 1970 et 1980, malgré l'intérêt que lui portaient les spéculateurs². Ciaculli ne manquait pas en effet d'atouts. La borgata se situe aux portes de la ville et constitue de ce fait un point d'expansion privilégié. Elle offre un cadre de vie exceptionnel avec une vue plongeante sur le golfe de Palerme et la Conque d'Or (image 1). Son territoire, exclusivement voué à la pratique de l'agrumiculture, représente enfin une importante réserve foncière à un prix attractif comparé à celui des parcelles urbaines. L'explication de ce « miracle » doit être recherchée dans la géographie criminelle locale : à Ciaculli vit en effet une des plus puissantes familles mafieuses, la famille Greco. Deux raisons l'ont poussée à tenir ce territoire à l'écart de la spéculation. D'une part, il s'agissait de proscrire des opérations immobilières qui, tôt ou tard, auraient fini par attirer l'attention des autorités. D'autre part, il s'agissait de préserver un paysage qui offre, de

2 La spéculation, ne pouvant se développer dans cette partie de Palerme, s'est mécaniquement reportée en direction du nord. Les deux opérations les plus emblématiques de ce mouvement sont la construction de l'aéroport international à Punta Raisi (un des sites les plus inappropriés pour recevoir un tel équipement) et le lotissement de Pizzo Sella (la famille Greco est directement impliquée dans cette opération immobilière).

manière naturelle, une incomparable protection³. Seule une longue et étroite route, pour partie bordée par des champs de mandarines, dessert la borgata depuis Palerme. Il est donc impossible d'y accéder sans être aperçu. Les mandariniers sont taillés en forme de parasol pour en limiter la croissance (ils n'excèdent généralement pas deux mètres) et faciliter de la sorte la cueillette. Ils forment ainsi un épais rideau qui met à l'abri les propriétés des regards indiscrets. Enfin, celles-ci sont desservies par des chemins privatifs barrés de portails qui empêchent toute circulation fluide d'un point à un autre du territoire agricole.

Deux évènements sont venus mettre fin à cette situation et permettre du même coup à l'habitat informel de prendre pied à Ciaculli. Le premier est de nature économique. Le commerce de la mandarine est secoué depuis une vingtaine d'années par une violente crise. La chute des cours a provoqué une forte dépréciation de la valeur du foncier agricole : le prix du tumulo⁴ a été divisé par deux, passant de 25 millions de Lires dans la période 1980-1985 à 12-13 millions de Lires à la fin des années 1990. Cette crise a mis sur le marché des terrains agricoles au coût d'achat modique ouvrant ainsi la porte à la spéculation foncière. Le second est d'origine criminelle. La mafia palermitaine est confrontée depuis le début des années 1980 à un puissant mouvement de recomposition sous l'effet conjugué d'une sanglante guerre mafieuse et des contrecoups de la lutte antimafia lancée à la suite des attentats contre les juges Falcone et Borsellino. Ces deux processus ont conduit au démantèlement de la famille Greco dont les membres ne sont plus en mesure de contrôler ce territoire et d'en réguler l'utilisation.

Les stigmates de l'urbanisation informelle

L'habitat informel se développe à Ciaculli sous la forme de maisons individuelles (images 1, 2 et 3, pages suivantes) qui contrastent fortement avec l'habitat de cette partie de la Conque d'Or. Les maisons qui sont aujourd'hui construites s'élèvent sur trois ou quatre niveaux, alors que la maison traditionnelle est étroite et basse (deux niveaux au maximum). Cette étroitesse est directement liée à la forme des terrains agricoles longs et étranglés, du fait des partages successoraux et de l'impossibilité de pratiquer un remembrement compte tenu de la forte valeur du foncier agricole du temps où l'agrumiculture constituait une activité rémunératrice. La modeste superficie des habitations s'explique quant à elle par la volonté de mettre en culture le maximum d'espace. Les nouvelles habitations présentent également des façades aux couleurs vives associant le rouge, l'ocre et le rose comme dans le cas de ces deux maisons figurant sur le cliché 1, ou acidulées à l'instar de ces deux autres maisons qui se détachent, au loin, au centre du cliché 2. Les maisons traditionnelles sont faites de pierres qui, avec le temps, se sont recouvertes d'une patine sombre.

3 Ce même paysage procure aujourd'hui un abri comparable à l'habitat informel : cachées par les mandariniers, les nouvelles constructions se remarquent lorsqu'elles sont sur le point d'être achevées.

4 Unité de mesure agricole utilisée dans la Conque d'Or : 1 tumulo équivalait à 1 080 m² (10 tumuli = 1 hectare).



Figure 1 : Vue du Golfe de Palerme depuis Ciaculli (2003)



Figure 2 : Constructions illégales dans les hauteurs de Ciaculli (2003)



Figure 3 : Travaux de construction d'une habitation illégale à Ciaculli (2003)

Ciaculli est irrémédiablement marqué par le développement de l'habitat informel. Premièrement, parce qu'il progresse par mitage. L'éparpillement des constructions hypothèque, à terme, toute perspective de requalification du territoire car cela nécessiterait de définir autant de zones d'intervention qu'il y a de groupements d'habitations illégales. Un programme de requalification de cette envergure comporte de telles contraintes qu'il est difficilement envisageable. La destruction de ces groupements d'habitations illégales provoquerait en outre de profondes cicatrices dans le paysage qu'un reboisement mettrait du temps à masquer. Ces constructions sont également susceptibles de modifier localement la circulation des eaux de surface qui est réglée depuis des décennies par un jeu de terrasses et un couvert végétal principalement constitué d'arbres. Nous en avons une illustration avec le groupe d'habitations qui figure sur le cliché 2. Situées en surplomb de la borgata, elles dessinent une longue bande de quelque 7 000 m². Le contrefort sur lequel elles s'appuient a été excavé pour réduire le plan d'inclinaison. Le sol est intégralement bétonné. Aucune d'entre elles ne possède de jardin. Le seul espace non bâti, mais bétonné, forme une petite esplanade devant chaque entrée pour recevoir les automobiles.

Une politique urbaine propice à l'urbanisation informelle

La borgata de Ciaculli est aujourd'hui soumise à une urbanisation rampante faute de protection. L'urbanisation informelle prospère en effet grâce au manque de détermination des autorités municipales à lutter contre ce phénomène et au recours répété à des lois d'amnistie immobilière qui, loin d'y mettre fin, l'alimente et le consolide. Le projet de création d'un parc agricole périurbain à la fin des années 1990 aurait pu, s'il avait abouti, préserver cet espace agricole périurbain de l'urbanisation informelle en lui attribuant une fonction sociale (celle d'un parc récréatif) tout en relançant une agrumiculture en crise.

Agir sans intervenir

Les autorités palermitaines, quel que soit leur ancrage politique, font preuve d'ambiguïtés en matière d'habitat informel. La lutte contre cette forme d'urbanisation relève de la compétence des maires (loi du 28/02/1985). Le constat d'une infraction conduit à l'adoption d'une ordonnance municipale qui enjoint au propriétaire de détruire, sous 90 jours, la construction dépourvue d'autorisation. S'il ne se conforme pas aux injonctions de l'ordonnance, la municipalité peut procéder à la saisie du bien au profit du patrimoine public et faire procéder à sa destruction. Ces ordonnances sont cependant très rarement exécutées. Comment expliquer le décalage existant entre la prise de décision et son exécution ? La législation en matière d'urbanisme fait obligation aux maires de prendre une ordonnance de démolition lorsqu'une construction illégale est constatée. L'article 40 de la loi n°142 de 1990 stipule que les maires et leurs adjoints peuvent temporairement être suspendus voire être démis de leurs fonctions « en cas de violations graves et répétées de la loi ». Si celle-ci les force à intervenir, elle ne les oblige pas pour autant à agir.

5 Il convient de remarquer que même si la démolition n'intervient pas, l'édifice demeure saisi et tombe de manière définitive dans le patrimoine public. Bien souvent, les propriétaires n'ont pas conscience que la saisie signifie l'extinction du droit de propriété sur le bien qu'ils possèdent. Ils continuent d'y vivre, convaincus de pouvoir le transmettre à leurs ayants droits ou le mettre en vente. Les propriétaires tirent même un certain bénéfice de cette situation car ils ne doivent s'acquitter ni des taxes ni des impôts municipaux dans la mesure où le bien appartient au patrimoine public.

La mise en œuvre des procédures de lutte contre l'habitat illégal et la difficulté de les faire aboutir se heurtent à plusieurs obstacles. Abattre une construction illégale est un acte coûteux au plan électoral car une large part de l'opinion publique n'apporte pas son soutien à ce genre d'initiative. Pour partie parce qu'elle ne perçoit pas les enjeux politiques, urbanistiques et environnementaux du phénomène, mais également parce qu'elle se sent concernée, directement ou indirectement, dans la mesure où il s'agit d'une pratique fortement répandue. Une seconde raison tient à l'impossibilité d'expulser les occupants d'une construction édifiée illégalement et de procéder à sa destruction lorsqu'elle constitue leur résidence principale⁵. À cela s'ajoutent les recours juridiques des propriétaires auprès du Tribunal administratif régional pour contester les ordonnances municipales. Le recours possède un effet suspensif : l'exécution des ordonnances est repoussée jusqu'à la proclamation du verdict. Le temps ainsi gagné joue en faveur des propriétaires et non des pouvoirs publics. Une loi d'amnistie peut en effet être votée pendant ce délai et réduire à néant l'action des autorités. Ce délai peut également être mis à profit pour poursuivre les travaux s'ils ne sont pas achevés et créer de la sorte une situation encore plus complexe car si l'habitation est achevée et occupée, il est quasiment impossible d'expulser ses occupants

Maccaglia F. : « La disparition des derniers jardins de la Conque d'Or de Palerme ». In Vidal R (dir.) : *La diversité de l'agriculture urbaine dans le monde*, vol. 3 des actes du colloque *Les agricultures périurbaines, un enjeu pour la ville*. © ENSP, Université de Nanterre, 2008.

pour raser l'édifice. Les autorités municipales se heurtent par ailleurs à des difficultés techniques. Pour procéder à la saisie du bien, il est indispensable, au préalable, d'établir un relevé foncier afin d'individualiser la parcelle de terrain sur laquelle il est bâti et déterminer ses dimensions. La saisie s'applique en effet à la fois sur la construction illégale et sur une portion de terrain qui ne peut excéder dix fois la superficie de la construction. Deux faits entravent la bonne marche de cette opération. Le cadastre de Palerme n'est pas à jour. En outre, il n'est pas rare que les droits de propriété ne soient pas toujours clairement établis, en particulier à la suite de partages entre héritiers et de successions conclus sans acte notarié. La commune doit donc s'engager dans une longue et complexe recherche cadastrale pour laquelle elle ne reçoit pas, bien entendu, l'aide du propriétaire. Pour limiter autant que possible la diffusion d'informations qui peuvent lui être préjudiciables, celui-ci se lance dans une stratégie d'obstruction pacifique. Il se refuse ainsi à communiquer les titres de propriété. Il ne mentionne pas les indices susceptibles de faciliter le repérage du lot au cadastre et qui permettent ensuite la délimitation du terrain. Si l'opération de cadastrage est menée à terme, le propriétaire peut alors opter pour une stratégie d'obstruction active. Lorsque le lot est parfaitement repéré, il est nécessaire de procéder au bornage du terrain. À ce moment-là, le propriétaire peut intervenir en retirant ou déplaçant les bornes. Il n'est pas rare qu'il soit nécessaire de recommencer plusieurs fois de suite ce travail de bornage.

L'habitat illégal prospère également parce qu'il dispose d'un espace d'expression sur le terrain et dans le débat public. Les propriétaires tirent profit d'un contrôle défaillant du territoire. Malgré les déclarations d'intention et la détermination des prises de position des autorités, la lutte contre l'habitat illégal ne constitue pas une priorité. La maigre dotation en moyens humains et techniques du service qui en la charge est là pour en témoigner : en 2005, seize employés, dont cinq seulement sont habilités à établir des constats d'infraction sur les lieux, pour couvrir un territoire de 158 000 Km². L'instruction des dossiers est également rendue laborieuse par une informatisation incomplète et les délais nécessaires à l'échange d'informations entre les services compétents (contrôler les permis de construire, vérifier que le propriétaire a déposé ou bénéficie d'une demande d'amnistie...). Or, comme le fait observer le responsable de ce service M. Maranzano, faute de résultats significatifs, aucun signal fort n'est envoyé à la population pour la convaincre de la détermination des pouvoirs publics à combattre l'habitat informel. Par ailleurs, certains propriétaires en situation irrégulière se sont constitués en associations pour défendre leurs intérêts auprès du personnel politique, comme lors de la campagne pour les élections régionales de l'année 2000 où ils sont parvenus à inscrire la question de l'amnistie immobilière en tête de l'agenda politique. Ils n'ont pas hésité à apporter publiquement leur soutien aux candidats des formations de centre-droit (Forza Italia et UDC) favorables à cette mesure.

Les lois d'amnistie immobilière : un instrument inefficace aux effets pervers

L'amnistie immobilière (*condono edilizio*) constitue le ressort principal de l'habitat illégal. Cette question ne peut s'envisager sans, au préalable, une brève mise en perspective culturelle et politique. La pratique de l'amnistie

est devenue un instrument classique de l'action publique en Italie⁶. Il n'est donc pas surprenant de constater que la pratique de l'habitat illégal n'ait été traitée qu'au travers de l'amnistie immobilière. Celle-ci permet une intervention correctrice en mettant fin à une situation d'illégalité : le paiement d'une amende rend légaux l'immeuble édifié sans permis de construire et plus généralement tous travaux ne disposant pas d'autorisation ou ne respectant pas le plan d'urbanisme. La dernière loi d'amnistie immobilière a été adoptée en 2003 (c'est la quatrième en vingt ans).

L'expérience montre que les lois d'amnistie immobilières ne sont pas un instrument efficace pour lutter contre l'urbanisation illégale. Les quatre lois d'amnistie adoptées en l'espace d'une vingtaine d'années, loin d'éradiquer cette pratique territoriale l'ont, bien au contraire, confortée sinon stimulée en lui offrant une solution politique. Le principe de l'amnistie pose problème car c'est une mesure qui conduit à privatiser la relation politique en donnant le sentiment aux administrés que l'État n'est pas là pour répondre à des intérêts publics mais privés. Dans ces conditions, la participation au jeu électoral a pour seul objectif d'améliorer ses positions personnelles même si cela se fait au détriment de l'intérêt général. La politique cesse ainsi d'être un instrument de projection de l'individu hors de son espace-temps et dans le cadre d'un projet collectif, mais un facteur de sédentarisation et d'enfermement dans la sphère privée. Chaque loi d'amnistie constitue par ailleurs une remise en cause du plan d'urbanisme. De prescriptif, celui-ci devient à coups d'entorses officielles un document purement indicatif et cesse d'être le gardien de l'intérêt général. Et comme le remarque Colette Vallat (2000, p. 122), « [...] les lois d'amnistie, au moment même où elles [veulent] renforcer la mainmise sur les territoires, [reconnaissent], de fait la faillite de l'aménagement ». Cependant, une loi d'amnistie peut parfaitement se concevoir compte tenu de l'importance acquise par l'habitat illégal et les enjeux urbanistiques qu'il pose : elle permet de mettre à plat une situation et d'engager des actions correctives en matière d'aménagement et de planification. En définitive, ce qui est en cause ce n'est pas l'instrument en soi mais sa mise en œuvre par les pouvoirs publics.

Celle-ci soulève quatre commentaires. Il faut tout d'abord souligner que ce sont des motivations électoralistes qui ont poussé les gouvernants italiens à adopter les quatre lois d'amnistie immobilière. Cette logique n'a pas échappé aux électeurs. Par ailleurs, les amnisties immobilières sont élaborées et mises en œuvre dans une perspective de court terme, faute d'être soutenues par un réel projet territorial. Les programmes de requalification des territoires qui les accompagnent manquent d'amplitude : ils débouchent sur des interventions élémentaires et sans conteste essentielles (équipement en services publics, travaux d'urbanisation primaires et secondaires), mais échouent à donner aux lieux l'urbanité qui leur fait défaut. Celle-ci ne peut s'obtenir qu'au travers d'un urbanisme de fond (effacer les impacts paysagers de l'urbanisation illégale, intégrer les quartiers au système de circulation général, construire une nouvelle identité, faire émerger une sociabilité...). Les programmes de requalification se limitent à prendre acte de l'existant sans le transformer fondamentalement. Les lois d'amnistie immobilières possèdent également un effet incitatif. Systématiquement, les forces de l'ordre observent une recrudescence des infractions avec l'annonce officielle d'une prochaine amnistie. Des propriétaires saisissent l'opportunité qui leur est offerte

6 Les gouvernements, toutes tendances politiques confondues, adoptent régulièrement depuis plusieurs décennies des lois d'amnistie aussi bien au bénéfice des simples particuliers que du monde de l'entreprise. La liste suivante n'est pas exhaustive mais elle permet d'apprécier l'amplitude des infractions ainsi couvertes : habitat illégal, évasion fiscale, cotisations sociales impayées, non acquittement de la contribution audiovisuelle, défaillances dans le paiement de la TVA et de la taxe foncière... Cette banalisation d'une mesure, qui par principe puise sa raison d'être dans son caractère exceptionnel, transparaît dans les titres affichés par certains quotidiens tel celui-ci : « Juin, le mois des impôts et des amnisties ». Il figure en tête d'un article du *Giornale di Sicilia* paru en juin 2004 qui dresse la liste des échéances fiscales arrivant à terme accompagnée des différentes mesures d'amnistie dont il est permis de bénéficier.

pour légaliser une construction irrégulière et passent ainsi à l'acte. L'amnistie ne peut et ne doit pourtant pas se réduire à un simple facteur déclenchant. Derrière cette recrudescence conjoncturelle, il y a un mouvement de fond dont témoignent les quelque 40 000 dossiers déposés auprès des services municipaux palermitains pour bénéficier de la dernière loi d'amnistie. L'abusivismo edilizio est devenu un phénomène collectif qui transcende toutes les formes d'appartenances aussi bien sociale, que politique et religieuse. Enfin, l'utilisation répétée de l'amnistie a fini par faire naître un sentiment diffus d'impunité. Celui-ci se nourrit de deux convictions. La première porte sur la crédibilité de la sanction. Celle-ci ne peut plus jouer son rôle dissuasif à partir du moment où le sentiment de pouvoir bénéficier à brève échéance d'une mesure d'amnistie est acquis. C'est au rythme d'une loi tous les six ans en moyenne que les pouvoirs publics ont entretenu ce sentiment. Dans une démocratie, la conduite des individus n'évolue pas grâce à la sévérité de la loi qui sanctionne une infraction, mais par la certitude que celle-ci sera jugée, qu'une sentence sera prononcée puis exécutée. C'est la certitude de la sanction et non sa dureté qui est dissuasive. Le moteur principal de l'abusivismo edilizio réside dans la possibilité de pouvoir échapper à la sanction. La seconde conviction concerne le caractère négociable de la règle de droit. En proposant un dédommagement financier en compensation de l'infraction commise, les lois d'amnistie instaurent en quelque sorte un droit d'achat de l'illégal : elles ancrent l'idée que le contournement de la règle peut se négocier et s'acheter. Dans ces conditions, la loi cesse d'être le moteur de la régulation sociale et voit sa fonction dévalorisée, de surcroît lorsque l'amnistie devient un mode ordinaire de gestion du territoire.

L'échec du parc agricole périurbain

L'urbanisation rampante de Ciaculli est directement liée à l'absence de régulation publique dans l'utilisation du sol. La municipalité n'a pas su reprendre la main dans cette partie du territoire palermitain alors même qu'elle disposait à la fin des années 1980 d'une conjoncture favorable avec l'affaiblissement du clan Greco et qu'elle en avait la possibilité avec la création d'un parc agricole urbain. La vocation de ce parc de 800 ha était de préserver la fonction productive de cet espace agricole, tout en le transformant en une aire récréative sous la forme d'un lieu de promenade et de détente pour une ville qui manque cruellement d'espaces verts. Il s'agissait de faire de cet espace agricole un bien public commun en l'ouvrant à la population, sans remettre en cause la propriété des agriculteurs sur les terrains et la production. Leur contribution se limitait à donner accès aux principaux chemins de desserte.

Ce projet n'a pas abouti. Le parc agricole devait voir le jour avec l'entrée en vigueur du nouveau plan d'urbanisme qui avait notamment pour objectif de ressouder l'espace urbain et l'espace rural. Huit années ont été nécessaires pour le rédiger, l'adopter et le promulguer (la rédaction a débuté en 1994 et s'est achevée en 2002). Cela a pesé sur la motivation des porteurs du projet (élus, techniciens, acteurs de terrain) qui, progressivement, se sont désinvestis. La coopérative (Il Nespolo) pour préparer la création du parc a fermé ses portes à la fin de l'année 1998 avec le tarissement des subventions municipales⁷. Cette coopérative a notamment procédé à des interventions paysagères (restauration des sentiers, entretien des murets...) qui asso-

7 Le coût de l'eau constituait le principal problème des agrumiculteurs. Le clan Greco contrôlait depuis de longues années la plupart des puits assurant l'irrigation des parcelles, revendant l'eau à un prix nettement supérieur à celui du marché. Pour mettre fin à cette dépendance et soutenir les activités de la coopérative (remise en état des entiers, élagages des entiers, reconstruction des murets...), la municipalité de Palerme s'est engagée à prendre en charge les deux tiers de l'eau consommée par les agrumiculteurs auprès d'une petite société qui exploite une source dans les environs.

ciaient agriculteurs et personnes en réinsertion sociale⁸. Ces interventions ont pour partie été financées par la municipalité. A cela s'ajoute le refus de la région sicilienne de valider le partenariat public/privé sur lequel reposait le projet (seul dispositif permettant une utilisation publique d'un espace privé), imposant ainsi le recours à l'expropriation pour la constitution du parc. Une opération d'une telle envergure nécessite des fonds que la municipalité ne possède pas. Enfin, dès lors où le principal artisan du projet, le maire Leoluca Orlando qui avait fait de la création de ce parc agricole un symbole fort de la politique de requalification urbaine et de lutte contre la mafia a quitté la municipalité en cours de mandat (à la fin de l'année 1999) pour briguer la présidence de la région, le projet a cessé de constituer une priorité pour la municipalité.

Deux temporalités s'entrechoquent ici ; deux temporalités que la municipalité n'est pas parvenue à concilier. Il y a tout d'abord la temporalité propre au projet de parc agricole : celui-ci nécessite, pour aboutir, des délais d'élaboration et de lancement relativement brefs. Aussi s'inscrit-il dans le court terme par son caractère opérationnel. Il y a ensuite la temporalité du document d'urbanisme de référence (le PRG) dont la rédaction et l'adoption requièrent du temps du fait de sa complexité intrinsèque et des enjeux (urbanistiques mais aussi politiques et sociaux) dont il est porteur. Huit années ont été nécessaires à l'accomplissement de ce processus. Il s'agit là d'une durée somme toute ordinaire qui, néanmoins, n'est pas en adéquation avec les exigences du projet de parc agricole. Au-delà des contingences politiques, des changements de stratégie à la tête de la municipalité et des ambitions électoralistes de tel ou tel, qui constituent immanquablement des facteurs de premier plan, ce jeu de temporalités ne doit en aucune façon être négligé pour rendre compte de l'échec du parc agricole périurbain.

Conclusion

Au-delà des transformations en cours, une constante se dégage de l'évolution contemporaine de Ciaculli : l'incapacité des autorités à contrôler ce territoire et à en réguler les usages, favorisant de la sorte le développement d'une régulation parallèle tantôt d'origine criminelle tantôt d'origine sociale.

Comment réguler l'utilisation d'un territoire agricole périurbain soumis à la pression grandissante du marché immobilier ? C'est la question qui, en filigrane, a guidé ce texte. Un territoire ne peut être protégé qu'à partir du moment où une fonction lui est assignée et que cette fonction jouit d'une légitimité sociale et politique suffisamment forte pour que les pouvoirs publics et la société locale garantissent la pérennité de cette fonction ; la pérennité de cette fonction mettant à l'abri le territoire de transformations non désirées et/ou non maîtrisées. Dans le cas de Ciaculli, c'est une dynamique économique qui est à l'origine du développement de l'agrumiculture et de la constitution de ce territoire agricole dans la seconde moitié du XIX^e siècle. Cette dynamique économique est aujourd'hui à bout de souffle. En conséquence,

8 La coopérative était alors dirigée par l'agrumiculteur Salvino Bonnacorso. Je lui exprime ici toute ma reconnaissance car il fut un guide précieux dans la découverte de ce territoire et de son histoire.

seule l'introduction d'une nouvelle dynamique est susceptible de préserver la vocation agricole de ce territoire et ses qualités paysagères. Le projet de parc agricole périurbain visait précisément cet objectif par la promotion dans ce territoire d'une fonction économique (le renouvellement de l'agrumiculture) et d'une fonction sociale (la création d'un espace récréatif pour les citoyens). Cette démarche avait le mérite de rompre avec une approche nostalgique (le maintien du caractère exclusivement agricole du territoire) et contemplative des lieux (la constitution d'un « espace vert » aux portes de la ville), déconnectée des réalités socio-économiques et par conséquent non opérationnelle. La création de ce parc aurait sans nul doute permis de « sanctuariser » cette partie de la ville et la tenir éloignée ainsi de la pression du marché immobilier. La municipalité n'est pas parvenue à introduire cette indispensable régulation publique qui fait qu'un territoire acquiert une valeur autre qu'économique et une fonction sociale.

Le développement de l'habitat informel à Ciaculli met en lumière le rôle des signes dans la construction d'un territoire. Des signes émis par les autorités et qui prennent la forme de discours et de prises de position, de décisions (administratives, politiques) et de textes (ordonnances municipales, décrets), mais aussi la forme de silences, de non-dits et de non-intervention. L'absence de signes possède autant d'importance, peut-être même davantage, que les signes tangibles et matériels dans la détermination des conduites des individus et dans les processus de régulation sociale. C'est en effet au travers ce jeu complexe de signes que l'urbanisation informelle à Ciaculli trouve son espace d'expression et ses possibilités de consolidation.

Note : constructions illégales et raccordements aux réseaux

L'enjeu pour les propriétaires en situation irrégulière est de raccorder leurs habitations aux réseaux techniques urbains. Tout propriétaire qui désire être raccordé aux réseaux d'eau, d'électricité, de gaz et de téléphone doit fournir aux entreprises compétentes un certificat d'habitabilité attestant du caractère légal de l'habitation que lui délivrent les services de l'urbanisme. Les propriétaires d'habitations illégales de Ciaculli ne peuvent, bien entendu, prétendre à ce certificat. Ils disposent cependant de solutions alternatives pour bénéficier du confort moderne. Jusqu'au milieu des années 1980, il était fort aisé de se faire raccorder, de manière irrégulière, aux réseaux techniques. L'entreprise nationale d'électricité (ENEL) comme l'entreprise municipale d'approvisionnement en eau (AMAP) ne soumettaient leurs abonnés à aucun contrôle. Grâce à la complicité d'agents corrompus, contre lesquels aucune sanction n'était prise, des milliers de logements illégaux ont été desservis en eau et en électricité pendant des décennies. La loi d'amnistie immobilière de 1985 a mis fin à ce procédé en interdisant aux entreprises de réseau, sous peine de poursuites, de raccorder les habitations démunies de permis de construire. L'ENEL l'applique rigoureusement aujourd'hui, infligeant de lourdes sanctions aux techniciens contrevenants. Ce n'est pas le cas de l'AMAP qui se contente d'une déclaration sur l'honneur du caractère conforme du logement. Les habitations illégales de Ciaculli peuvent être raccordées de deux façons au réseau électrique. Avant que les travaux ne débutent, le propriétaire sollicite de manière tout à fait légale le raccordement de sa parcelle au réseau électrique en invoquant l'exercice d'une activité agricole. Sa demande ne peut lui être refusée car la loi garantit que toute activité puisse bénéficier d'une alimentation électrique. L'ENEL lui installe un équipement de type industriel distribuant du courant à 360 volts. Il ne reste plus qu'à effectuer une modification –opération élémentaire pour un électricien– pour obtenir une desserte en 220 volts. Le propriétaire en tire également avantage car la tarification industrielle est inférieure à la tarification civile. Autrement, le propriétaire d'une construction illégale s'entend avec un propriétaire en situation régulière pour établir une dérivation à partir de son implantation électrique : le montant des factures est réparti entre les deux utilisateurs selon les modalités qu'ils ont, au préalable, fixées. Cette solution est particulièrement contraignante car elle place le propriétaire de la construction illégale en situation de dépendance. Aussi est-elle peu utilisée. Ce sont souvent les membres d'une même famille qui y ont recours car les liens de parenté sont considérés comme un gage d'entente et de loyauté. L'alimentation en eau peut également être obtenue par deux procédés. Soit par le branchement au réseau officiel en profitant de la bienveillante négligence de l'AMAP, soit par le creusement d'un puits bien que la loi l'interdise. Cette eau est exclusivement destinée au fonctionnement de l'habitation dans la mesure où elle n'est soumise à aucune analyse régulière. Les résidents utilisent l'eau minérale pour leur consommation personnelle. Le raccordement aux réseaux de téléphone et de gaz domestique n'est plus indispensable aujourd'hui. La généralisation de la téléphonie mobile rend superflue la possession d'une ligne fixe. L'impossibilité d'avoir accès au réseau de gaz est contournée par l'utilisation de bouteilles ou de citernes individuelles ainsi que par l'utilisation d'équipements de cuisine et de chauffage électriques.

Bibliographie

BARATTUCCI Chiara : *Urbanisations dispersées*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2006.

BARBERA Giuseppe : « Tra produttività e bellezza : i giardini di agrumi della Conca d'Oro », *Giardini di agrumi. Limoni, cedri, e aranci nel paesaggio agrario italiano*, Alberta Cazzani dir., Brescia, Grafo, 1999, pp. 93-106.

BRESC Henri éd. : *Palerme 1070-1492*, Paris, Autrement.

BRESC Henri : « Les jardins de Palerme (1290-1460) », *Mélanges de l'École française de Rome*, n°84, 1993, pp. 55-127.

BUCCAFUSO Antonino éd. : *Rapporto su Palermo. Indagine sulle condizioni socio-economiche delle famiglie*, Palermo, Città di Palermo, 1999.

CALDO Costantino : *La città globale. Cultura « centrale » e comunità locali nella ripartizione dello spazio geografico*, Palermo, Palumbo, 1984.

CANCILA Orazio : *Palermo*, Bari, Laterza, 1999.

CANNAROZZO Teresa : *Palermo tra memoria e futuro*. Riquilificazione e recupero del centro storico, Palermo, Publicicula, 1996.

CANNAROZZO Teresa : « Palermo : contraddizioni e conflitti », *L'Universo*, n°2, 1997, pp. 148-165.

CANNAROZZO Teresa : « Palermo. Mezzo secolo di trasformazioni », *Archivio di studi urbani e regionali*, n°67, 2000, pp. 101-140.

CANNAROZZO Teresa : « Speculazione e criminalità : Palermo », 1950-2000. *L'Italia è cambiata*, F. Indovina, L. Fregolent, M. Savino éd., Milan, Franco Angeli, 2000, pp. 430-454.

CANNAROZZO Teresa : « Palermo : ieri, oggi, domani », *L'Universo*, n°4, 2003.

CANNAROZZO Teresa : « Palermo : il martirio di un piano orfano », *Archivio di studi urbani e regionali*, n°80, pp. 123-143, 2004.

CUSIMANO Girolamo : « Agrumi, mafia, organizzazione del territorio », *Archivio storico per la Sicilia orientale*, Fascicoli I-III, 1993-1994, pp. 145-203.

CUSIMANO Girolamo : « La cultura idraulica nel bacino del Mediterraneo : territorio e irrigazione in Sicilia », *Geotema*, n°4, 1996, pp. 109-122.

DE SPUCHES Giulia : « Palermo metropoli mediterranea. Esperienza del limite », *Petites et grandes villes du Bassin méditerranéen. Etudes autour de l'œuvre d'Etienne Dalmasso*, C. Vallat éd., Rome, Collection de l'École française de Rome, 1998, pp. 383-397.

DE SPUCHES Giulia, GUARRASI Vincenzo, PICONE Marco : *La città incompleta*, Palerme, Palumbo, 2003.

Maccaglia F. : « La disparition des derniers jardins de la Conque d'Or de Palerme ». In Vidal R (dir.) : *La diversité de l'agriculture urbaine dans le monde*, vol. 3 des actes du colloque *Les agricultures périurbaines, un enjeu pour la ville*. © ENSP, Université de Nanterre, 2008.

FLORIO Emanuela dir. : *Analisi d'impatto delle politiche strutturali 2000-2006 nel comparto agricolo in Sicilia*, Catania, Regione Siciliana – CORERAS (Consorzio regionale per la ricerca applicata e la sperimentazione), 2006.

I parchi agricoli comunali come strumento attivo e integrato di attuazione del PRG orientato al miglioramento produttivo, sociale, ambientale del territorio agricolo romano. Relazione generale. ECOMED – UNPR (Parchi agricoli), 2004.

Il progetto Life per il Parco agricolo di Palermo. Un modello di gestione per la tutela e la valorizzazione dell'area periurbana di Ciaculli, Croceverde Giradina. Palermo, Unione europea (DG XI), Città di Palermo, Confederazione italiana agricoltori, 1994.

ISTAT : *Tredicesimo censimento generale della popolazione e delle abitazioni*. I grandi comuni, 1991.

LA MANTIA Tommaso : « Le tecniche colturali nella frutticoltura periurbana della Conca d'Oro di Palermo », *Terze giornate tecniche SOI. Orto, flora, frutticoltura amatoriale*, 13-14 novembre, Cesena, Società orticola italiana, 1997, pp. 47-53.

LUPO Salvatore : « Nei giardini della Conca d'Oro », *Italia contemporanea*, n°156, 1984, pp. 43-53.

LUPO Salvatore : *Il giardino degli aranci. Il mondo degli agrumi nella storia del Mezzogiorno*, Venezia, Saggi Marsilio, 1990.

MACCAGLIA Fabrizio : « Main basse sur Palerme. Planification et reconstruction de la capitale sicilienne depuis 1943 », *Histoire urbaine*, n°21, 2008, pp. 71-88.

MAGNAGHI Alberto : *Le projet territorial*, Sprimont, Mardaga, 2003.

MORELLO Michele : *Organizzazione, piano e governo urbano*. A partire di Palermo, Milan, Franco Angeli, 2002.

MORELLO Michele : *Governare la quotidianità*. Sindaci in Sicilia, Milano, Franco Angeli, 2007.

PALERMO, Pier Carlo : *Trasformazioni e governo del territorio*. Introduzione critica, Milano, Franco Angeli, 2006.

RECLUS Elisée : *Nouvelle géographie universelle. La terre et les hommes. L'Europe méridionale (Grèce, Turquie, Roumanie, Serbie, Italie, Espagne, Portugal)*, 1876, Paris.

ROCHFORT Renée : *Le travail en Sicile. Étude de géographie sociale*, Paris, PUF, 1961.

RONCAYOLO Marcel : *La ville et ses territoires*, Paris, Gallimard, 1997.

VALLAT Colette : *Rome et ses borgate (1960-1980)*, Rome, École française de Rome, 1995.

VALLAT Colette : « L'urbanisation illégale dans les grandes villes méditerranéennes : consolidation d'une pratique informelle », *Les très grandes villes dans le monde*, E. Dorier-Apprill éd., 2000, pp. 105-133.

Maccaglia F. : « La disparition des derniers jardins de la Conque d'Or de Palerme ». In Vidal R (dir.) : *La diversité de l'agriculture urbaine dans le monde*, vol. 3 des actes du colloque *Les agricultures périurbaines, un enjeu pour la ville*. © ENSP, Université de Nanterre, 2008.