

## La traversée routière est-ouest dans le Nord Milano : une infrastructure à la recherche d'une identité

**Paola PUCCI**

DiAP - Politecnico di Milano  
Via Bonardi 3  
20133 - MILANO (Italia)  
email : paola.pucci@polimi.it

**Résumé :** L'article présente le cas de la liaison routière est-ouest, au nord de Milan (de l'aéroport de Malpensa jusqu'à Bergame), en projet depuis plus de quarante ans, durant lesquels les multiples études préalables et documents de planification sont l'occasion de repenser l'organisation d'un territoire complexe et riche de différences sociales et culturelles : le "Nord Milano". Cet espace géographique très urbanisé qui s'étend sur cinq provinces (Milan, Côme, Varese, Lecco et Bergame) et une centaine de communes, terre de frontière entre la plaine padane et la montagne alpine, est fortement marqué par la présence des systèmes locaux de petites et moyennes entreprises, organisés en filières, qui ont concouru à transformer ce territoire. Ce projet de liaison routière évolue dans un contexte institutionnel et territorial en mutations. L'analyse porte à la fois sur les différentes prestations techniques assignées à l'infrastructure par les acteurs impliqués et sur les représentations des territoires intéressés par le tracé de la Gronda Intermedia. Les arguments évoqués par les différents acteurs pour juger de la nécessité d'une infrastructure et du bien fondé de son tracé, font référence à des représentations différentes du territoire. Les justifications techniques évoquées (favoriser la fluidité du trafic, désenclaver les quartiers, faciliter le transit...) prennent tout leur sens lorsqu'elles sont mises en relation avec ces représentations du territoire. Pour légitimer la nouvelle infrastructure, les attitudes envisagées peuvent être résumées en deux modalités : quand les acteurs mettent l'accent sur les objectifs poursuivis en matière d'amélioration des conditions de circulation, l'infrastructure est pensée comme un objet technique ayant sa propre efficacité (*orientamento all'esito*). Au contraire, quand on relève la présence d'une pluralité de milieux locaux, possédant des caractéristiques et des dynamiques propres, l'infrastructure peut se justifier par les relations qu'elle établit avec le territoire traversé et devient un élément d'un réseau qui peut être le support d'une restructuration de ce territoire (*orientamento al contesto*) (Crosta, 1995).

**Mots-clés :** Projet routier. Représentations des territoires. Italie.

**Abstract :** The papers shows the interest of the bypasses road project in the North of the Milan region (from Malpensa airport to Bergamo), proposed in the mid Sixties in the Milan Inter-municipal Plan, and no more implemented, as regards to the territorial transformations in the area characterized by a complex social-economic system and by a different local settlement ambits: the North of Milan region This territory, included in five "province" (Milan, Como, Varese, Lecco and Bergamo) and about 100 towns, is characterized by a high density of the local firms that are transformed this area and also the role of the bypasses road project. This infrastructure project is suspended between a more comprehensive regional design project and the attempt to solve the congestion, offering a tangential axe (east-west) in the radial-centric road scheme characterising the Milan area. The paper analyses the evolution of the aims ascribed to infrastructure that changes its technical performances from road for the local mobility to high speed road for the long distances, becoming a matter of discussion between local authorities and regional government, but also the ways of legitimating this project through different representations of the territories in the North of Milan region. In this case-study, to privilege "an orientation to issue" (the infrastructure executive project, the technical performances of the infrastructure) without strategic plan giving coherence to the single projects, more than "local context" as a local settlement ambits but also as "an interaction system between local and non-local players" (Crosta, 1995), has made difficult conciliate two dimensions, needfull when dealing with infrastructures. Firstly it is required that general guidelines be provided taking into account the non-local and relational dimensions of each infrastructure, and secondly there is the need to respond to local issues and to the interests of the main figures concerned which may be conflicting with regional policies and affect the project's implementation.

**Key words :** Infrastructure Project. Representations of the Territories. Italy.

## I - LE RÔLE INCERTAIN D'UN PROJET D'INFRASTRUCTURE

Le territoire concerné par la traversée est-ouest au Nord Milan, né sous le nom de "asse attrezzato Saronno-Trezzo d'Adda", appelé par la suite Gronda Intermedia et aujourd'hui Sistema Viabilistico Pedemontano, s'étend sur cinq provinces (Milan, Côme, Varese, Lecco et Bergame) et une centaine de communes.

L'évolution de l'infrastructure, qui est en projet depuis plus de quarante ans, interfère avec des territoires qui présentent des caractères socio-économiques et des qualités de l'habitat spécifiques, donc des "identités au pluriel", capables de ré-orienter les caractéristiques de l'axe infrastructurel.

Le concept d'identité est ici interprété en référence soit au rôle joué par la nouvelle infrastructure qui fait l'objet d'approches multiples et souvent contradictoires à l'occasion de la publication de nombreux plans sectoriels (plan régional de la viabilité) ou territoriaux (plan intercommunal, de comprensorio, provincial ou régional) chacun de ces plans donnant l'occasion d'explorer une hypothèse différente (autoroute de transit, liaison rapide d'intérêt régional, segment autoroutier améliorant le fonctionnement du système viaire local).

Il s'agit donc de mesurer l'écart entre les différentes modalités de construire l'identité, en considérant l'hypothèse que l'identité dépend de nos décisions, donc elle ne demande pas "d'être découverte" car elle n'existe pas *a priori*, mais elle est toujours à construire<sup>(1)</sup> (Remoti, 1996). Les identités sont le résultat d'un « travail social qui produit des modalités pour être entre le lieu et le monde » (Bonomi, 1996). Les identités prennent la signification « d'organisations locales, d'opérateurs de connexions inter-subjectives (de sujets dans des réseaux locaux et de réseaux entre eux) qui permettent de transformer la structure des systèmes urbains locaux » (Dematteis, 1995).

La reconstruction de l'histoire du projet<sup>(2)</sup> de traversée est-ouest dans le Nord Milan a été donc faite pour mettre en évidence l'évolution du rôle et des caractéristiques techniques d'une infrastructure qui naît avec un rôle stratégique dans les politiques d'aménagement du territoire des années 1960, mais qui, au cours des quarante dernières années, est l'objet de nombreuses controverses et voit la production de solutions techniques très contrastées par rapport à un territoire, le Nord Milan qui de "support indifférencié" acquiert spécificités et un poids stratégique dans la redéfinition des contenus du projet.

### A – Un nouvel axe routier est-ouest comme maillon d'un projet d'organisation polycentrique

La première proposition d'un axe routier, facilitant la traversée est-ouest dans le nord de Milan, apparaît à l'occasion de la publication le 25 juillet 1963 du schéma de plan intercommunal milanais<sup>(3)</sup> qui, parmi les voies rapides urbaines (*strada veloce parzialmente attrezzata*), envisage la réalisation d'une route de Saronno (autoroute Milan-Varese -A8 ) jusqu'à Trezzo d'Adda qui devrait constituer un maillon d'un projet de restructuration du réseau viaire de l'ensemble de l'aire métropolitaine.

Le plan intercommunal milanais (PIM)<sup>(4)</sup> appuie cette proposition sur une analyse approfondie de la circulation sur les principales routes nationales et provinciales, analyse qui distingue un trafic centripète, à cette époque prépondérant et en croissance, un trafic centrifuge, en développement à cause du desserrement des activités productives et de la diffusion de l'habitat et un trafic périphérique entre communes de banlieue, encore peu perceptible mais dont de nombreux observateurs jugent probable l'augmentation. La restructuration du système routier proposée vise à la fois à délester le centre de Milan de la circulation de transit pour faciliter son accès depuis la périphérie immédiate et à rendre plus aisée les relations en rocade. Pour atteindre ce dernier objectif, l'on compte sur la création de quelques transversales qui capteraient la plus grande part d'une circulation jusque-là diffuse sur tout le territoire. La traversée est-ouest au nord de Milan est présentée comme une rocade, à partir de laquelle partent des grands axes de pénétration dans la ville-centre, axes sur lesquels sont implantés des pôles d'échange avec les transports collectifs urbains (gares de métro ou stations du réseau ferroviaire régional). Le tracé envisagé du réseau viaire doit servir de support à l'identification de pôles secondaires d'urbanisation, répartis de manière équilibrée sur tout le territoire du nord de l'aire

métropolitaine. La localisation des pôles secondaires ne tient pas compte des dynamiques propres aux différentes communes.

Les propositions du schéma de plan sont confirmées dans la version du 1967 du plan intercommunal milanais qui définit la route Saronne-Trezzo d'Adda, comme une infrastructure capable de « rompre avec la concentration milanaise », infrastructure constituant un élément d'une maille générale ouverte, permettant la restructuration du territoire de manière à garantir un juste équilibre entre résidences et équipements publics<sup>(5)</sup>. La promotion d'une structure urbaine polycentrique, de type "*città-regione*" en lieu et place de l'organisation monocentrique actuelle, passe par le remplacement du système routier radioconcentrique par un réseau se diffusant le plus finement possible sur tout le territoire, de manière d'une part à supprimer les points de congestion, d'autre part à faciliter les relations entre la métropole milanaise et le reste de la région lombarde.

### **B - La Gronda Intermedia comme autoroute régionale**

La Gronda Intermedia change de vocation avec deux documents informels rédigés en 1967 et 1973 par le centro studio PIM et nommés "*Notes*"<sup>(6)</sup> : elle devient un axe d'intérêt régional et non plus local à caractère autoroutier (2x2 voies), allant de Biella à l'est (en dehors de la région) à Bergamo à l'ouest, de manière à favoriser la constitution de nouveaux pôles de développement.

Les arguments évoqués pour justifier la nécessité d'une autoroute de liaison entre les pôles urbains extérieurs à l'aire milanaise prennent appui sur les conclusions des études conduites par le Comité régional pour la programmation économique<sup>(7)</sup> (CRPE) et d'une série d'enquêtes locales portant sur la circulation<sup>(8)</sup>. Le CRPE propose une liaison "*Pedemontana*", implantée plus au nord de la Gronda Intermedia, au pied des montagnes, qui fonctionnerait comme une succession de rocades pour les villes de Varese, Côme, Bergamo et Brescia et servirait de voie d'accès rapide à Lecco.

Le centro studio PIM insiste sur le caractère "urbain" de l'autoroute Biella-Bergamo. Celle-ci doit constituer un élément de la restructuration de l'ensemble du réseau routier, car elle compte avec le boulevard nord (situé à l'intérieur du territoire de Milan), la portion sans péage de l'autoroute Turin-Venise et la route Rho-Monza, parmi les rares transversales est-ouest<sup>(9)</sup>. La reformulation de la "*Proposta di piano territoriale per l'area milanese*" (1975), conformément au "*Programma regionale di sviluppo*" (1974), confirme l'objectif de rééquilibrage de l'aire métropolitaine et, en ce qui concerne les déplacements, propose dans le cadre d'une "*rationalisation du réseau routier existant*", afin de limiter les dépenses publiques, un rôle de route provinciale pour la nouvelle traversée est-ouest limitée entre Saronno et Usmate.

Les projets de la région sont, au contraire, tendus vers la re proposition d'une rocade autoroutière transversale est-ouest pour le Nord Milan dénommé Gronda Intermedia dans le "*Progetto di piano territoriale regionale*" (approuvé en 1984 par la junte), dans le "*piano regionale della viabilità*" (1985), plan sectoriel qui récapitule les orientations de la région en matière routière et qui confirme l'idée d'une transversale est-ouest, prenant une forme autoroutière entre Castellanza, Saronno, Vimercate et Trezzo d'Adda. Cette Gronda constituerait un premier tronçon de l'autoroute Biella-Bergamo, dont les "*Notes*" de 1967 et 1973 prévoient la création.

Le choix de projeter la nouvelle infrastructure comme une autoroute de transit est lié à la nature et à la provenance des financements : si la Région veut obtenir un soutien financier de l'État, elle est conduite à faire de la Gronda Intermedia une autoroute à grande vitesse permettant les liaisons rapides sur longues distances, plutôt qu'une voirie permettant de répondre aux besoins locaux, portant quant à eux sur de courtes distances.

À la fin des années 1980, plusieurs études sur les caractéristiques socio-économiques et sur la demande d'infrastructures des territoires intéressés par le projet de la Gronda Intermedia sont rédigées par les diverses autorités compétentes. Ces études s'attachent à évaluer les contraintes mais aussi les opportunités de transformation pour les différents systèmes urbains qui composent le Nord Milano. L'aire métropolitaine n'est donc plus représentée comme une organisation hiérarchique dominée par Milan mais comme une pluralité de milieux locaux, possédant des caractéristiques et des dynamiques

propres. Ces nouvelles représentations ne sont pas sans conséquences sur la conception technique de la transversale est-ouest. En effet, en 1989 la première étude complète du territoire du Nord Milano<sup>(10)</sup> rédigée par le centro studi Pim reconnaît trois milieux (*ambiti*) ayant des caractéristiques spécifiques, parmi lesquels il y a le Nord Milan proprement dit, aire urbaine dense connaissant un déclin industriel et produit un diagnostic du réseau routier qui porte sur la nécessité de résoudre le système radioconcentrique, qui ne facilite pas la traversée est-ouest dans le Nord de Milan où les routes existantes sont saturées (comme l'autoroute Turin-Venise), pas seulement avec la mise en place des projets Gronda Intermedia et autoroute Pedemontana, mais aussi avec une maille orthogonale avec trois transversales supplémentaires<sup>(11)</sup>. Il convient donc de compléter le réseau routier existant, car l'autoroute à elle seule n'est pas la solution aux problèmes de déplacements. De plus l'intervention sur les infrastructures doit être accompagnée par des politiques d'urbanisme et de préservation de l'environnement.

Cette nouvelle "approche plurielle" du territoire du Nord de Milan est confirmée dans deux nouvelles études du centro studio PIM, qui s'attachent à identifier de manière de plus en plus précise les différents sous-systèmes urbains qui composent ce territoire. La "*proposta di piano direttore territoriale provinciale*", élaborée en 1991 pour le compte de la province, en identifie cinq<sup>(12)</sup>, alors que le "*contributo alla redazione di uno strumento per l'area interessata alla Gronda Intermedia*", élaboré en 1993 pour la région, en délimite huit<sup>(13)</sup>. Les infrastructures de déplacement ne sont plus perçues comme un moyen privilégié de rééquilibrer l'armature urbaine de l'aire métropolitaine milanaise mais comme un outil pour favoriser la transformation d'une pluralité de territoires locaux. Dans ce cadre, la transversale est-ouest doit désormais répondre à une pluralité d'objectifs : fluidifier la circulation de transit, rationaliser la localisation des activités économiques, favoriser le développement des différents systèmes productifs locaux. La solution, qui est avancée, est le rapprochement de deux projets que sont l'autoroute Pedemontana et la Gronda Intremedia dans ce qui commence à être appelé Pedegronda. La nouvelle infrastructure devra rechercher le maximum de connexions avec les routes locales et nationales d'une part, les autoroutes de l'autre.

La région (dirigée par une coalition de centre droite), afin de préciser le contenu de ce dernier projet, confie au centro studio PIM une étude d'impact<sup>(14)</sup> qui porte sur une partie seulement du tracé de ce qui est défini maintenant comme "*une autoroute urbaine, conçue comme un système ouvert*", au service des relations locales<sup>(15)</sup>.

### **C - À la recherche d'un compromis : le "Sistema viabilistico pedemontano"**

L'image plurielle du territoire du Nord de Milan qui émerge dans les études promues, en dépassant une vision hiérarchique dominée par le rôle de Milan, ne semble pas conditionner la définition du tracé de la Gronda intermedia : l'infrastructure, bien qu'elle traverse différents milieux locaux ayant leur propre dynamique de développement, tant en ce qui concerne les activités économiques que l'habitat, reste un tracé autoroutier conçu avec indifférence pour les territoires concernés.

Face à des propositions qui assignent à la Gronda Intermedia des missions contradictoires, les élus, conscients de la nécessité d'une amélioration de la traversée est-ouest de l'aire métropolitaine, contestent le tracé de la Gronda Intermedia dans sa partie centrale et jugent que la solution autoroutière ne se justifie pas dans sa partie est. La société civile se mobilise elle aussi : syndicats agricoles, comités locaux de défense, associations de protection de la nature (Legambiente, WWF) et partis politiques mettent l'accent sur les risques que fait courir pour l'environnement la nouvelle autoroute.

Dans les autres territoires concernés (provinces de Côme, Varese, Lecco et Bergamo), les autorités locales ressentent le besoin de meilleures relations avec la capitale régionale. Elles passent alliance avec les Chambres de commerce et les organisations patronales pour faire avancer leurs revendications de désenclavement. La Région, pour défendre un projet de traversée autoroutière, présente la G.I. comme un système viaire qui est composé de quatre sous-ensembles : la Gronda Intermedia, le Comasco, le Varesoto et le Bergamasco et qui deviennent une "*autoroute urbaine*".

À la fin des années 1990, les positions des différents acteurs, concernés par le projet de restructuration du réseau routier dans le Nord Milan, apparaissent de plus en plus conflictuelles. Or région et provinces d'une part, communes, partis, syndicats et associations de l'autre, s'opposent de plus en plus vivement à propos du tracé de la nouvelle infrastructure. L'État, qui jusque dans les années 1980 défendait une autoroute de transit, se désengage de plus en plus financièrement. La région Lombardie juge que le financement de l'autoroute doit se faire sur la base d'un partenariat public-privé, mais les investisseurs privés pressentis préconisent une autoroute à péage avec un minimum d'entrées et de sorties. Cette solution est contradictoire avec la recherche d'une interconnexion avec le réseau routier. Les élus locaux et les associations coordonnées (Brianza, Isola Bergamasca) proposent une requalification et une amélioration du système routier local. Par ailleurs le Ministère des travaux publics conditionne une éventuelle participation financière à l'obtention de l'accord de l'ensemble des acteurs concernés.

Les années 2000-2001 sont donc consacrées à la mise au point de dispositifs de concertation et à la recherche d'une solution partagée par les différents acteurs locaux. Un accord est trouvé à l'occasion de la signature d'un protocole d'intentions<sup>(16)</sup> entre la région, les provinces de Côme, Varese, Lecco et Bergame et la Pedemontana spa<sup>(17)</sup>. Ce protocole préconise une approche globale des déplacements à l'intérieur du *Sistema Viabilistico Pedemontano*, les aménagements de voies existantes et la création de voies nouvelles doivent à la fois améliorer les conditions de traversées de l'aire métropolitaine (transit mais aussi échanges entre Milan et les autres villes de Lombardie) et faciliter la desserte de l'aéroport de Malpensa. Le tracé sera déterminé en coopération avec les acteurs locaux de manière à minimiser les impacts sur l'environnement et sur le territoire<sup>(18)</sup>.

En mars 1999, un nouvel accord contractuel (*Accordo di Programma Quadro*) est signé entre l'État, l'ANAS et la région, qui concerne le "*sistema integrato di accessibilità ferroviaria e stradale all'aeroporto di Malpensa*" et prévoit une augmentation de la participation d'État de 5 000 à 9 000 milliards de liras, sans éteindre l'opposition locale des communautés intéressées par la traversée routière (comme la Brianza) qui se mobilisent dans le cadre d'une coordination, qui se transforme en 1999 en conférence des maires. Un mois après, en présence du sous-secrétaire d'État chargé des travaux publics, se tient une préconférence de services au cours de laquelle force est de constater qu'aucun consensus n'est possible avec les acteurs locaux.

C'est à ce moment-là que la région prend l'initiative d'une concertation avec les élus locaux. Les quatre-vingt dix-sept communes sont organisées en quatre groupes de travail qui correspondent chacun à un tronçon de la traversée est-ouest. Les provinces et les parcs naturels, la Pedemontana spa et le bureau d'études SPEA sont associés à ces groupes dont l'animation est confiée à des techniciens régionaux. Au cours d'une nouvelle préconférence de services (juillet 1999), un accord est trouvé y compris avec la province de Milan, les Chambres de commerce et les organisations professionnelles. Un slogan résume la solution dégagée à l'issue de ces quelques mois de négociation : "*due nuove autostrade per due nuovi sistemi infrastrutturali a carattere locale e sovralocale*". Les deux autoroutes proposées relient Malpensa à Dalmine d'une part, Malpensa à Brescia de l'autre. Par ailleurs de nombreuses améliorations au réseau routier existant sont proposées avec notamment création de roclades à Côme et Varese et avec la restructuration du réseau ferroviaire.

Un protocole d'accord sur les modalités de définition des caractéristiques du *Sistema Viabilistico Pedemontano* est signé le 13 mars 2000 par les cinq provinces, les quatre *consorzi* chargés de la gestion des parcs naturels, la région et la Pedemontana Spa, mais seulement par une partie des communes intéressés : l'objectif est d'arriver à la réalisation, non pas d'une autoroute, fermée avec des péages à l'entrée et à la sortie, mais à une *superstrada* 2x2 voies, sans péage pour les brefs parcours, et dont les caractéristiques varient en fonction des territoires traversés.

Cette nouvelle phase de négociations ne permet pas de dépasser les incompatibilités, surtout dans la partie orientale du territoire intéressé par le projet (Vimercatese et Isola bergamasca), même si l'État a débloqué sa participation financière à l'occasion de la signature d'un nouvel accord de programme (avril 2000) avec la région et même si le 13 décembre 2001, la région a mis en adjudication l'avant-projet et l'étude d'impact environnemental de l'infrastructure qui devrait entrer en fonction en 2007.

## II - QUELLE INFRASTRUCTURE POUR QUEL TERRITOIRE ?

Les arguments avancés pour justifier de l'utilité d'une liaison rapide et du bien fondé de son tracé ont trait d'une part aux prestations des différents types d'infrastructure (route, route rapide, autoroute urbaine, autoroute) d'autre part, à l'organisation souhaitée de l'aire métropolitaine. Approche sectorielle et approche territoriale sont donc étroitement liées et évoluent au cours du temps.

Lors des premières études, engagées par le *centro studio PIM* au début des années 1960, la Gronda Intermedia est présentée comme le support d'une nouvelle organisation polycentrique du territoire milanais, en constituant un maillon manquant d'un réseau viaire, composé pour l'essentiel de radiales convergeant vers le centre de Milan. Ce maillon devait faciliter les déplacements dans un territoire très urbanisé et très riche d'activités économiques. Les caractéristiques de l'infrastructure ne sont guères précisées, tout au plus sait-on qu'il devrait s'agir d'une voie rapide se connectant avec les principaux axes de pénétration dans Milan. La Gronda est alors pensée comme une infrastructure ouverte, qui se connecte avec le réseau existant, et permet de compléter un système routier caractérisé par une absence de transversale est-ouest.

Au cours de la seconde période, une autre conception de la Gronda apparaît, qui s'impose lorsque l'ANAS donne en concession à une société privée l'étude, le financement et la gestion de cette infrastructure. À partir de ce moment-là, la Gronda Intermedia devient un tronçon d'une nouvelle autoroute Biella-Bergamo et l'accent est mis sur la traversée rapide de l'agglomération milanaise et ce au détriment de la desserte locale. Le réseau autoroutier est en effet pensé comme "*un réseau tuyau*" (Dupuy, 1985) qui établit le minimum de connexions avec le réseau existant et donc avec les territoires traversés. Cette nouvelle approche, plus sectorielle des problèmes de déplacements, apparaît cohérente avec les nouveaux choix de développement métropolitain qui n'est plus à un rééquilibrage, mais à un renforcement de la centralité milanaise.

La conception du "*réseau tuyau*" est à son tour remise en question lorsqu'à partir du début des années 1990, de nouveaux acteurs (provinces, communes, syndicats agricoles et associations de défense de l'environnement) s'opposent aux choix faits jusque-là principalement par l'État et la région. Dans une série de documents contractuels, qui engagent les différents échelons de collectivités locales ainsi que l'État, la Gronda Intermedia est présentée comme un élément d'un système plus large dénommé "*sistema viabilistico pedemontano*" (tableau 1).

Périodes	Rôle de la Gronda Intermedia	Représentations du territoire
1960-1980	Axe support d'une nouvelle organisation polycentrique du territoire	À côté de la ville-centre, création de pôles secondaires dans une perspective de rééquilibrage du territoire
1980-1990	Réponse à une demande de mobilité transversale	Système métropolitain dont le pivot est la ville-centre
1990-2000	Réponse à une demande complexe de mobilité (trafic interne et transit) et connexions avec les grands équipements que sont les aéroports de Malpensa et Orio al Serio	Caractère différencié du territoire, reconnaissance des dynamiques propres aux systèmes locaux d'activités et d'habitat

**Tableau 1 : La Gronda Intermedia, élément d'un système territorial**

Le projet de *Sistema Viabilistico Pedemontano* touche à de multiples aspects de la question des déplacements : il doit répondre à une demande locale de déplacements dans des territoires très urbanisés et riches tant en ce qui concerne les activités économiques que l'habitat, il cherche à faciliter la traversée est-ouest dans le nord de l'aire métropolitaine milanaise pour la circulation automobile de transit, il doit résoudre le problème de la desserte de l'aéroport international de Malpensa, il concerne

la restructuration du réseau ferré ainsi que du système des voies provinciales, il a une influence sur la localisation des activités économiques à l'intérieur de l'agglomération. Il constitue donc à la fois un projet d'intérêt local et un projet d'intérêt national, ce qui pose la question de la coordination des différents acteurs publics impliqués. La pluralité des problèmes auxquels le nouveau projet doit répondre traduit une nouvelle approche de la question des déplacements qui cherche à se rapprocher du caractère différencié du territoire et donc à reconnaître des dynamiques propres aux systèmes locaux d'activités et d'habitat qui expriment des demandes de déplacements différentes.

La reconstruction de l'histoire du projet de traversée est-ouest dans le Nord Milan, dont l'analyse a porté à la fois sur les prestations techniques assignées à l'infrastructure et sur les représentations des territoires intéressés par le tracé, permet de mettre en évidence la faible attention donnée, dans les arguments évoqués par les différents acteurs pour juger de la nécessité de l'infrastructure, aux relations avec les territoire traversés, qui expriment des demandes de déplacement très diversifiés.

Il est donc confirmé l'hypothèse qui a orienté l'analyse du cas d'étude et qui renvoie au penchant à privilégier "*un orientamento all'esito*" (des objectifs liés à l'amélioration des conditions de circulation) et donc à une vision de l'infrastructure comme un objet technique ayant sa propre efficacité, plutôt qu'un « *orientamento al contesto* » (Crosta, 1995) par lequel l'infrastructure peut se justifier par les relations qu'elle établit avec le territoire traversé et devient un élément d'un réseau qui peut être le support d'un développement voire d'une restructuration du territoire.

Les images innovantes du territoire traversé par l'infrastructure en projet qui commencent à émerger dans les études promues à partir des années 1990, ne conditionnent presque jamais la définition du projet routier, plus souvent pensé comme liaison autoroutière dans le Nord de Milan, qui établit le minimum de connexions avec les réseaux existants et donc avec les territoires traversés et qui est pensé comme "*un réseau tuyau*".

Dans ce cadre, même la dénomination de Nord Milano, utilisée fréquemment pour nommer le territoire traversé, propose l'image d'une organisation métropolitaine dominée par Milan en traduisant efficacement la logique sous-tendue du projet qui ne se préoccupe que marginalement des milieux locaux traversés. Les justifications techniques évoquées pour légitimer le projet d'autoroute, même dans la version proposée par la région "d'autoroute urbaine" (favoriser la fluidité du trafic, désenclaver les quartiers, faciliter le transit...), prennent tout leur sens lorsqu'elles sont mises en relation avec cette représentation simplifiée du territoire qui est opaque par rapport aux demandes locales de déplacements, mais qui répond plutôt aux contraintes financières.

Ainsi, les différents noms attribués à la traversée est-ouest dans le Nord de Milan déclinent, plutôt que des alternatives de tracé, des rôles différents de l'infrastructure par rapport aux territoires traversés, qui se transforme :

- de voie rapide urbaine (*asse stradale attrezzato*) Saronno-Trezzo d'Adda conçues comme maillon d'un projet de restructuration du réseau routier dans le nord de Milan pour promouvoir une organisation polycentrique de l'aire métropolitaine ;
- en autoroute Bergamo-Biella avec un caractère stratégique pour rationaliser la localisation des activités économiques et favoriser le développement des différents systèmes productifs locaux ;
- en *Gronda Intermedia* comme solution pour fluidifier la circulation de transit et pour décharger du trafic l'autoroute Torino-Venezia, en recherchant le maximum de connexion avec les autoroutes ;
- en Pedemontana, pour réorganiser le système infrastructurel de Varese jusqu'à Bergamo, en intégrant le réseau routier au réseau ferroviare dans le nord de Milan ;
- en *Progetto Pedegronda* (qui naît de l'union entre le projet Gronda Intermedia et le projet Pedemontana), comme réseau routier alternatif à l'axe Bergamo-Milan-Cômo-Varese ;
- en autoroute des aéroports, comme infrastructure de connexion et de liaison entre les aéroports de Malpensa à l'ouest et de Orio al Serio et Villafranca à l'est ;

- en *Sistema Viabilistico Pedemontano*, comme un système d'infrastructures intégrées (routières et ferroviaires) qui, selon les territoires traversés, prend une forme routière ou autoroutière, en constituant à la fois un projet d'intérêt local et un projet d'intérêt national.

Les arguments évoqués par les différents acteurs pour juger de la nécessité d'une infrastructure et du bien fondé de son tracé font référence à des représentations du territoire : la route ou l'autoroute peut rejoindre des villes éloignées les unes des autres et ne se préoccuper que marginalement des territoires traversés ; elles contribuent au contraire à une irrigation fine du territoire ; elles sont le support de l'émergence de pôles secondaires. Les justifications techniques évoquées (favoriser la fluidité du trafic, désenclaver les quartiers, faciliter le transit...) prennent tout leur sens lorsqu'elles sont mises en relation avec ces représentations du territoire. Pour légitimer une nouvelle infrastructure, les acteurs peuvent mettre l'accent sur les objectifs poursuivis en matière d'amélioration des conditions de circulation et l'infrastructure est pensée comme un objet technique ayant sa propre efficacité (*orientamento all'esito*). Au contraire, l'infrastructure peut se justifier par les relations qu'elle établit avec le territoire traversé et devient un élément d'un réseau qui peut être le support d'un développement voire d'une restructuration de ce territoire (*orientamento al contesto*).

## Notes

\* Le cas présenté a été l'objet d'étude dans une recherche comparative internationale sur le sujet "Articulation des différentes échelles de planification: approche comparative" coordonnée par le professeur Gilles Novarina - Institut d'Urbanisme de Grenoble Université Pierre Mendès France. Les résultats complets de cette recherche comparative sont en cours de publication.

1 - Dans le *paesaggio connessionista prodotto dell'esigenza di ricucire (...) non ci sono solo le costruzioni isolate dell'identità, ci sono anche le connessioni, le possibilità di connessioni che, se non altro, indicano modi alterativi di costruire l'identità* (Remotti, 1996, p. 9).

2 - La reconstruction de l'histoire du projet de traversée est-ouest dans le Nord Milan s'appuie sur un dépouillement de l'ensemble des documents officiels produits pour justifier de l'utilité de cette infrastructure. L'analyse porte à la fois sur les prestations techniques assignées à l'infrastructure et sur les représentations des territoires intéressés par le tracé de la *Gronda Intermedia* (Pucci, Zuffi, 2002).

3 - PIM *Relazione illustrativa dello schema di piano intercomunale*, Milano, 1963 et PIM *Secondo schema per il piano intercomunale milanese*, Milano, 1963.

4 - Le plan intercommunal milanais (PIM) désigne à la fois un document d'urbanisme à l'échelle de l'agglomération et l'assemblée des 93 maires chargée de suivre son élaboration. Après la suppression des *comprensori* (LR 9/1989), le plan intercommunal milanais, devenu entre temps plan territorial comprensorial, est supprimé.

5 - PIM *Progetto generale di piano e linee di attuazione prioritarie*, Milano, 1967.

6 - PIM *Note sull'autostrada Bergamo-Biella*, Milano, 1967 et PIM *Nota informativa sulla Bergamo-Biella*, Milano, 1973.

7 - Les CRPE sont créés en 1965 par l'État pour favoriser une régionalisation des objectifs du *programma di sviluppo economico nazionale*. Le CRPE propose pour la Lombardie une organisation en aires ou noyaux de polarisation, de manière à éliminer les déséquilibres de la population, des infrastructures, des activités productives et des fonctions urbaines et il identifie une série de projets prioritaires, parmi lesquels l'autoroute Biella-Bergamo.

8 - Des analyses (conduites dans le 1965) des flux journaliers de circulation supportés par les principales routes nationales et provinciales au nord de Milan montraient que les flux journaliers moyens relevés sur les routes provinciales ne dépassaient pas 7 000 véhicules par jour à l'exception de la Monza-Saronno où ils atteignaient 15 000 véhicules par jour.

9 - La "Note" de 1973 rappelle que la proposition de tracé formulée par le CRPE a fait l'objet d'une levée de boucliers de la part des communes concernées, dont certaines envisagent de délivrer des autorisations de construire dans la bande réservée pour la localisation de l'infrastructure. L'approbation par les communes de plans régulateurs généraux ou de programmes de fabrication constitue un moyen de s'opposer aux tracés d'infrastructures décidés à un niveau supérieur et constitue la seule arme à disposition des élus pour être reconnus comme partenaires par les autorités supérieures.

10 - PIM *L'assetto territoriale-ambientale e il sistema della mobilità nel Nord Milano*, Milano, mars 1989.

11 - Il s'agit des routes Rho-Monza et Lainate-Garbagnate-Senago-Paderno et de l'itinéraire périphérique nord implanté à l'intérieur du territoire de Milan.

12 - Il s'agit de l'aire centrale de Milan, de la ceinture agricole sud, du nord-est, de la Brianza milanese, du nord-ouest.

13 - Il s'agit des systèmes Sempionese (autour des villes de Legnano et Busto-Arsizio), Castanese (Castano, Primo), Saronnese (Saronno), Cesanese (Cesano-Maderno), Cerianese, Monzese (Monza), Seregnesse (Seregno) et Vimercatese (Vimercate).

14 - Regione Lombardia, centro studio PIM *Progetto Gronda Intermedia da Rescaldina a Usmate Velate. Studio di impatto ambientale*, 1997.

15 - Le coût de ce segment d'autoroute est estimé à 1 768 milliards de liras.

16 - *Protocollo d'intesa sul sistema viabilistico pedemontano* signé le 26 janvier 1999.

17 - La société privée Pedemontana spa, dont le capital social est partagé pour moitiés entre la società Autostrada et Milano Serravalle, s'est vu concéder par l'État la concession pour la construction et l'exploitation de la future autoroute.

18 - Lorsque ces conditions seront réunies, l'État s'engage à apporter une participation financière de 5 300 milliards de Liras.



**Bibliographie**

BONOMI A., 1996. *Il territorio della moltitudine*. Torino, Bollati Boringhieri.

CROSTA P.L., 1995. *La politica del piano*. Milano, Angeli.

DEMATTEIS G., Immagine e identità urbana: metafore spaziali e agire sociale. In *Cru. Critica alla razionalità urbanistica*, n° 3, 1995.

DUPUY G., 1985. *Systèmes, réseaux et territoires*. Paris, Presses de l'Enpc.

PUCCI P., ZUFFI R. La traversée est-ouest dans le Nord Milano : de la Gronda Intermedia au Sistema Viabilisco Pedemontano. In NOVARINA G. (ed), *Articulation des différentes échelles de planification: approche comparative*. En cours de publication.

REMOTTI F., 1996. *Contro l'identità*. Bari, Laterza.