

ÉVALUATION ET RECOMMANDATIONS

L'expérience de Sienne contraste avec l'évolution générale des régions à dominante rurale...

Sienna, province à dominante rurale du centre de l'Italie, affiche des résultats solides par rapport aux principaux indicateurs de croissance du revenu, de l'emploi et de la migration interne. Même dans le contexte des gains importants enregistrés au niveau national pendant la période de l'après-guerre, Sienna a su améliorer sa position par rapport à d'autres provinces italiennes en termes de revenu par habitant. En effet, durant cette même période, les provinces italiennes à dominante rurale ont globalement reculé. De plus, la création d'emplois a également été impressionnante dans la province, qui affiche un taux d'activité élevé pour les hommes comme pour les femmes. On a même vu se manifester récemment une pénurie de main-d'œuvre, venant se substituer au problème rural caractéristique de la persistance du chômage. A ce propos, le taux de migration interne constitue un bon indicateur des perspectives offertes par un territoire ; or, là encore, Sienna prend le contre-pied de la tendance rurale en affichant un taux de migration nette positive depuis les années 1970. Mais surtout, la composition des flux migratoires bruts fait apparaître une résistance à la 'fuite des cerveaux', puisque la part des diplômés d'un collège universitaire y est supérieure à la moyenne nationale ou à la moyenne régionale de la Toscane. D'un point de vue purement empirique, la province de Sienna figure donc dans le haut du tableau par rapport aux principaux indicateurs de performance pour les régions à dominante rurale. D'un point de vue conceptuel, il s'agit dès lors, de déterminer si ces éléments suggèrent l'existence de possibilités nouvelles pour les zones rurales ou bien s'il s'agit d'un phénomène unique lié à des facteurs non reproductibles.

...et elle met en évidence les avantages de certaines caractéristiques rurales...

Le point commun entre Sienne et de nombreuses autres zones rurales réside dans le caractère limité de son industrialisation. Entre 1953 et 1971, la population a diminué de plus de sept pour cent suite à la crise qui a frappé le métayage dans la province. Le phénomène migratoire est typique de nombreuses régions à dominante rurale au sein des pays Membres de l'OCDE ; régions qui ne sont pas parvenues à créer assez d'emplois industriels pour compenser la perte d'emplois agricoles. Ce qui distingue l'expérience de Sienne est la conviction partagée relativement tôt, que le caractère limité de l'activité industrielle était susceptible d'ajouter de la valeur à une dotation en aménités non négligeable – un ensemble d'atouts naturels, artificiels et culturels dont la valeur sociétale ou économique spécifique a été reconnue. Cette conviction résulte à la fois d'un engagement civique, du nombre et de la qualité des aménités et des succès précoces enregistrés dans le 'marquage' territorial des produits vendus sur le marché. L'exemple de Sienne révèle ainsi l'existence dans de nombreuses zones rurales, d'un potentiel qui n'est généralement pas apprécié à sa juste valeur et dont l'exploitation implique une orientation sociale et collective.

...et la nécessité d'une coordination et d'une vision à long terme.

Toutefois, le succès de Sienne a fait prendre conscience à ses résidents de la nécessité de conforter ces avantages à l'avenir. En effet, une partie de ce succès initial tient à l'importance d'atouts déjà existants plutôt qu'à une action concertée et coordonnée de valorisation. C'est le stade aujourd'hui atteint par Sienne dans son développement qui présente le plus d'intérêt pour l'ensemble de la politique du développement rural. Au lieu de s'en remettre à la seule force d'attraction d'un certain nombre de sites connus, la province est tenue de fournir un effort supplémentaire si elle veut rendre visible et accessible la totalité de ses aménités culturelles, naturelles et bâties. Le double défi consiste à contrôler l'afflux sur les sites les plus fréquentés et à orienter davantage de visiteurs vers les zones sous-utilisées. Le développement durable nécessitera donc un effort de coordination dans et entre des secteurs d'activité comme le tourisme, l'agriculture et les services publics, tout en intégrant les objectifs économiques, sociaux et environnementaux. Il en résulte de nouveaux

besoins en matière de gouvernance et de planification stratégique à long terme. L'étude expose ces défis sectoriels et ces options politiques avant d'évaluer les instruments de gouvernance indispensables pour y faire face.

*La stratégie se doit de
recourir à des profils
touristiques durables...*

Une part importante des plus de cinq millions de personnes qui visitent la province chaque année, correspond à un profil touristique de masse ; ainsi le visiteur type se rend dans un nombre limité de lieux figurant sur une liste des sites incontournables. Il en résulte une concentration territoriale des flux sur certaines zones de la province ; trois sites du Patrimoine mondial de l'UNESCO – les centres-ville de Sienne, de Pienza et de San Gimignano – sont ainsi voués à l'érosion du fait de la saturation dont ils font l'objet et dépassent leur capacité de charge en période de pointe. Or, ce phénomène génère un important sentiment de frustration au sein de la population locale et, en fin de compte, une modification de l'identité des centres historiques, qui perdent progressivement leurs fonctions traditionnelles et leurs habitants. En outre, la saturation touristique nuit généralement à la qualité de l'offre et engendre des coûts d'infrastructure et de gestion élevés qui excèdent les ressources financières des communes. Or, Sienne est dotée d'un nombre exceptionnel d'atouts moins connus, actuellement sous-utilisés – patrimoine, paysages, tourisme à la ferme, gastronomie, thermalisme – présents dans l'ensemble de la province. La beauté des paysages agricoles attire de nombreux touristes étrangers qui optent désormais pour un séjour dans une de ces fermes rénovées qui, jadis, abritaient les importants effectifs de main-d'œuvre exigés par les exploitations de taille modeste. L'expérience du tourisme à la ferme est confortée par l'existence d'un vin et d'une huile d'olive de haute qualité en plus de nombreux autres produits typiques, tous contribuant à la richesse de la tradition culinaire. Cet élément devrait permettre à la province d'échafauder une stratégie exploitant pleinement ses multiples ressources touristiques. Si les touristes avaient la possibilité d'élaborer un itinéraire sur mesure alliant entre autres, excursions campagnardes, visites culturelles et gastronomie, leur expérience s'en trouverait enrichie, ce qui les amènerait à prolonger leur séjour. Le recours à ce type de profil touristique engendrerait donc un

tourisme plus durable.

...ce qui demande une mise à niveau qualitative et réglementaire du tourisme à la ferme...

Il importe de remédier aux faiblesses du tourisme à la ferme si l'on veut qu'il bénéficie en retour d'autres activités et que seuls les gîtes ayant un lien réel avec une activité agricole bénéficient d'incitations. Le niveau de qualité de l'hébergement est très variable, ce qui est logique compte tenu du manque d'expérience de la plupart des exploitants de Sienne en matière d'hébergement professionnel. Il convient donc d'élaborer et de mettre en œuvre un plan global visant à homogénéiser la qualité, dans la limite de ces contraintes. La conformité avec le cadre réglementaire actuel constitue un sujet important de préoccupation ; en effet, l'agrotourisme ne remplit pas toujours les critères juridiques prévus en matière d'hébergement commercial et un nombre croissant d'exploitations fonctionnent en tant que gîtes ruraux sans y être autorisées. Cette situation exige une plus grande fermeté de la part des pouvoirs publics. En ce qui concerne la promotion de ce secteur, un réseau intégré de promotion régionale offrant davantage d'information via Internet ainsi qu'une possibilité de réservation en ligne améliorerait de manière significative la compétitivité.

...du secteur du thermalisme...

Le secteur du thermalisme, jadis très prospère, réagit de manière non homogène aux évolutions actuelles. Les aides publiques aux cures thermales ont été réduites dans le cadre du plan national de santé, provoquant une chute de moitié du taux de fréquentation dans de nombreux établissements. Mais la crise a également ouvert des perspectives, car les consommateurs s'intéressent désormais de plus en plus à leur santé et à leur bien-être et ils sont parfois disposés à financer eux-mêmes leur cure. Ces nouveaux visiteurs demandent des traitements curatifs ou préventifs, mais aussi des séances de remise en forme ou de relaxation et des soins esthétiques, accompagnés d'un hébergement de qualité. En dépit de la taille réduite de certains établissements, le secteur du thermalisme se doit donc de revoir son produit pour répondre à l'évolution de la demande, tout en concevant les cures, la remise en forme et les soins de confort comme des activités complémentaires de l'activité touristique. Les grands

établissements de Chianciano devraient tirer parti de leur capacité d'accueil plus importante afin de développer une offre complémentaire axée sur le tourisme de conférence et de séminaire, et de prévoir de nouvelles attractions. Les établissements de taille plus réduite pourraient envisager une stratégie alliant les prestations de qualité qu'ils proposent aujourd'hui aux autres ressources touristiques de la province.

...et une amélioration des synergies avec d'autres secteurs.

La stratégie se doit d'envisager une action intégrée visant à conforter les liens entre le tourisme, le secteur artisanal et le secteur agro-alimentaire traditionnel. On trouve dans la province de Sienne un grand nombre de 'petits' produits agro-alimentaires de grande qualité, qui sont susceptibles de trouver de nouveaux débouchés grâce au tourisme et qui peuvent servir à la promotion de la province, dans la mesure où ils sont fortement liés à son histoire et à ses traditions. De plus, il est possible d'améliorer et de développer la production locale d'objets artisanaux destinés aux touristes ; on le voit, l'artisanat et l'agro-alimentaire et le tourisme auraient tous beaucoup à gagner en collaborant.

L'activité agricole à Sienne est à la fois 'libérale' et subventionnée...

En dépit de la réussite incontestable de nombreux producteurs agricoles dans la province de Sienne, la majorité des surfaces cultivées ne doit sa viabilité économique qu'aux subventions de la Politique agricole commune (PAC). Ce mélange d'agriculture de marché et d'agriculture subventionnée pose un dilemme aux décideurs quant à la valeur relative de la production marchande et non marchande du secteur. L'espace agricole préservé, qui constitue un atout très important, présenterait un aspect totalement différent en l'absence de subventions agricoles. En revanche, la logique de la monoculture favorisée par la PAC ne jouit pas de la même légitimité. Cet état de fait amène à s'interroger sur l'intérêt que présente la préservation exclusive du schéma d'exploitation actuel au détriment des autres, dès l'instant où l'on considère que les aménités du paysage sont assimilables à une importante production agricole non marchande. L'argument du service à l'environnement sous forme de réduction du risque d'érosion, qui représente une autre production non marchande soutenue par le plan de subvention, est encore plus litigieux. Il ignore en

...avec la majorité des terres cultivées dépendant des

subventions de la PAC.

effet la contribution négative de l'agriculture sous forme de lixiviation accrue des fertilisants et des pesticides, mais aussi les possibilités offertes par les formules moins coûteuses d'exploitation des sols, susceptibles d'offrir la même protection contre l'érosion. Ce qui paraît évident, c'est que le lien entre le niveau de la production agricole et les effets non marchands associés à cette production est extrêmement faible. Maintenir les subventions à la production à leur niveau actuel pour garantir un volume satisfaisant de biens non marchands, c'est ignorer la capacité entrepreneuriale des exploitants ou les possibilités qu'offriraient des interventions publiques mieux ciblées.

Consortiums, associations d'exploitants et coopératives assurent la masse critique nécessaire pour soutenir un secteur entrepreneurial dynamique

Les dispositifs d'associations d'exploitants ou de producteurs qui existent dans la province ont déjà fait leurs preuves ; ils sont appelés à jouer un rôle important dans le passage à une agriculture orientée vers le marché. En coordonnant les actions de marketing et de distribution, en soutenant une recherche qui excéderait les capacités des producteurs individuels, en proposant une gamme de services réels et en accroissant les capacités de vente et d'achat des petits exploitants par l'action concertée de leurs associations, ces organisations améliorent la viabilité d'une activité agricole à échelle humaine. La diversification éventuelle des exploitations sollicitera davantage la capacité de ces organisations à coordonner, commercialiser et proposer des services réels à un public devenu plus hétérogène. L'une des incidences éventuelles de la réforme de la PAC sera l'extension de la certification des produits typiques, comme le vin ou l'huile d'olive, aux céréales et aux produits de l'élevage, par le biais de labels de qualité ou d'attestations de composition organique. Mais ces organisations ont peut-être aussi un rôle important à jouer dans la facilitation de l'activité entrepreneuriale des exploitants. Car, de plus en plus, c'est la capacité à suivre l'évolution des tendances du marché qui va permettre aux exploitants de concrétiser les opportunités viables.

Le succès de la production non marchande passe par la viabilité commerciale

L'expérience du tourisme à la ferme montre qu'il est possible de diversifier le revenu agricole et d'internaliser certains des avantages engendrés par les externalités positives de la production agricole. Le

L'internalisation des avantages découlant des externalités positives de l'agriculture est une tradition dans la province et il convient de l'encourager.

tourisme à la ferme représente en effet pour les consommateurs, le moyen le plus évident d'exprimer leurs desiderata par rapport à la qualité des aménités, grâce à l'achat direct de nuitées en gîte rural. Le tourisme à la ferme est actuellement assimilé du point de vue fiscal, à une activité agricole et cette incitation doit être maintenue si l'on veut faire respecter le dispositif légal ; dispositif en vertu duquel, le tourisme ne saurait assurer plus de la moitié du revenu d'une exploitation agricole. L'indication géographique d'origine est une autre stratégie permettant d'internaliser les avantages en attachant le produit au territoire. Les images populaires de la Toscane et les nombreux visiteurs qui viennent chaque année dans cette province, laissent à penser que l'une des bonnes stratégies consiste à associer les productions agricoles au terroir dont elles sont issues. Le succès marquant des appellations d'origine contrôlée (DOC et DOCG, [Dénomination d'origine contrôlée (et garantie)]) pour les vins de la province, en est la preuve la plus flagrante. Mais plusieurs contraintes donnent à penser que l'élargissement des zones DOC actuelles s'avèrerait très lent, voire impossible ; ou en tout cas, certainement pas assez rapide pour compenser la pénalisation des zones où l'on serait amené à supprimer la production afin de répondre à une réforme éventuelle de la PAC. Compte tenu de ces contraintes, les actions visant à diversifier la gamme des produits typiques méritent d'être encouragées. Même si aujourd'hui, la gamme des produits portant un label englobe l'huile d'olive, certaines viandes et certains fromages, il existe par ailleurs toute une série de produits traditionnels susceptibles de bénéficier, eux aussi, de la garantie juridique et de l'information au consommateur qu'offre le label. Toute action en ce sens serait facilitée par une meilleure coordination des ventes de produits authentiques de Sienna ; la valeur ajoutée que le consommateur tire d'un produit du terroir se traduirait alors par un surprix.

Le modèle agricole européen exige une meilleure information du consommateur et la réintégration de l'activité

Il faut encourager l'intention de la province dans sa volonté de mobiliser les soutiens à la création d'un Centre international d'étiquetage des produits typiques. La mission qui consiste d'une part, à assurer une meilleure information du consommateur par rapport aux produits typiques et d'autre part, à élaborer une stratégie visant à optimiser l'apport de

agricole dans la vie de la commune

produits typiques au développement rural, ne peut qu'être bénéfique ; or, aujourd'hui, une telle volonté fait défaut au niveau national et infranational, car l'on s'est légitimement préoccupé avant tout de la 'promotion'. Compte tenu surtout du souci de qualité au niveau de l'offre alimentaire, l'information sur les qualités démontrables des produits typiques serait une prestation appréciée des consommateurs européens, de même que des indications sur les possibilités de réintégration de la production agricole dans le système culturel, naturel et économique des communes rurales.

Le fait de fixer une période de transition pour la réforme de la PAC mobiliserait un maximum de ressources créatrices

Dans la quête d'une agriculture obéissant à la logique du marché, le coût parallèle des politiques agricoles traditionnelles provient d'une part de la mauvaise répartition des ressources qui en découle et, d'autre part, de l'effet de dissuasion ainsi généré quant à la création de projets. Les objectifs et les formules qui assureraient la compétitivité économique du secteur agricole sont complexes par nature, contrairement à l'augmentation des rendements en vue d'assurer la sécurité alimentaire, qui est un problème beaucoup plus simple. Pour trouver des solutions politiques face à un environnement complexe, il convient de reconnaître l'intérêt d'une possibilité d'expérimentation à l'échelon local afin de mobiliser les abondantes sources d'information ainsi que la créativité d'un ensemble diversifié d'acteurs. Car, dans le contexte actuel, c'est malheureusement l'attentisme qui impose sa logique à la politique économique, ce qui engendre un immense gaspillage de ressources humaines, alors que de nombreux acteurs sont fin prêts à "essayer et à prendre des risques". La sanction implicite qui pénalise le comportement innovant, doit être levée par le biais d'une période de transition permettant aux exploitants de reprendre les activités qu'ils menaient avant la transition, s'ils ont le sentiment que celles-ci seront plus lucratives une fois la réforme intervenue.

L'expérience des consultations public-privé incite fortement à essayer de

Les pouvoirs publics ont une possibilité plus directe d'intervention sur les instruments dont dispose l'échelon local pour financer les productions non marchandes actuellement proposées par

*nouveaux instruments pour
soutenir l'offre de
productions non
marchandes*

l'agriculture. Les importants transferts supranationaux réalisés par le biais de la PAC occultent l'interdépendance entre l'agriculture et d'autres secteurs. Cette interdépendance mérite un examen explicite. Le fait que de nombreux bénéficiaires des productions non marchandes soient présents sur le terrain, et en profitent donc directement, laissent à penser que le principe dit du *bénéficiaire-payeur* est sans doute un moyen approprié et, très efficace, de garantir un niveau satisfaisant de l'offre. On peut envisager une taxe sur le tourisme ou une formule d'appel aux contributions volontaires. Mais le lien entre la production non marchande et la production agricole est ténu ; le débat doit donc s'intéresser également aux productions non marchandes qui sont valorisées et à la méthode qui permet de les produire au meilleur coût. À cet égard, l'expérience de la province en matière de consultation du secteur public et privé, et de négociation avec ces secteurs, constituerait une ressource appréciable pour la création et la définition de contrats de service pour la fourniture de productions non marchandes.

*L'interdépendance de
l'économie agricole et non
agricole incite à privilégier
une approche plus
territoriale que sectorielle.*

Les exploitants de Sienna se distinguent – mais ils ne sont pas les seuls – par une attitude résolument dynamique vis-à-vis des forces internes et externes qui poussent à la réforme. La nécessité de réduire les distorsions créées par les subventions pour répondre aux exigences de la libéralisation et aux objectifs budgétaires fixés par l'UE pour l'ouverture à l'est, est généralement bien comprise. Compte tenu des contraintes qui pèsent désormais sur les ressources affectées au soutien sectoriel, les synergies que permet une approche intégrée du développement agricole et rural séduisent de plus en plus les pouvoirs publics. Les exploitants ont donc peut-être intérêt à agir de concert, dans le cadre d'une politique territoriale, pour "faire vivre la campagne", plutôt qu'à former une coalition de blocage en vue de préserver les subventions sectorielles. Au niveau territorial, il leur sera désormais de plus en plus difficile de faire converger leurs intérêts et, la province de Sienna leur offre une occasion unique de vérifier de manière pragmatique s'il ne serait pas souhaitable de réorienter une part importante des crédits de la PAC vers des activités non agricoles, compte tenu de l'importance d'une activité polyvalente pour le revenu des

ménages agricoles ; et ce, tout en améliorant la qualité du milieu rural et en assurant un niveau de service satisfaisant dans les zones à population dispersée.

La décentralisation devrait avoir un effet positif sur l'offre de services, même si Sienna est confrontée à une situation difficile.

En ce qui concerne le tourisme et l'agriculture, une offre de services publics efficace au niveau local est fondamentale. L'ambitieux processus de décentralisation administrative en Italie a modifié le cadre institutionnel de la prestation de services. Pour les autorités locales, il a par ailleurs débouché sur un certain nombre de réformes en matière de gestion. La combinaison de ces changements devrait donner à l'offre locale de services un caractère plus efficient et plus orienté vers le citoyen. Les maires doivent désormais rendre compte directement auprès de leurs administrés d'un large éventail de services proposés à l'échelon communal. Cette transparence est confortée par le nouveau système de fiscalité locale qui donne le droit aux communes de lever l'impôt local et de percevoir des droits d'utilisation. Les réformes ont également donné aux communes un pouvoir de contrôle plus important, ce qui pousse à une utilisation plus efficiente des ressources humaines dans la fonction publique, et valorise la mise en œuvre du contrôle de gestion à l'échelon local. La grande difficulté à laquelle se heurte l'offre de services publics est liée au schéma de peuplement siennois, avec son ensemble de petites communautés dispersées. En outre, les formules institutionnalisées de coopération intercommunale butent sur les réticences de communes attachées par pure fierté, au maintien d'un large éventail de services publics. Néanmoins, cette coûteuse autarcie communale ne sera plus possible à l'avenir. Les évolutions démographiques font progresser le coût des services ; ainsi, alors que pour certains, la demande s'essouffle, pour d'autres, elle progresse. Parallèlement, les autorités locales vont éprouver de plus en plus de difficultés à concurrencer l'entreprise privée, compte tenu des tensions sur le marché de l'emploi.

Pour améliorer l'efficience, on peut envisager soit une prestation conjointe

Pour accroître l'efficience de la prestation de services, la province devrait considérer les formules appliquées par les pays Membres de l'OCDE, dont plusieurs semblent particulièrement bien adaptées. La taille

associant plusieurs communes...

réduite des communes et les variations considérables de la demande laissent à penser que plusieurs communes de la province auraient intérêt à regrouper leur production de services au sein d'un consortium local. Par partenariat communal, on entend l'accord officiel par lequel deux collectivités locales au moins associent leurs ressources afin d'assurer un service. Bien sûr, la flexibilité des participants est indispensable, ainsi que leur capacité à abandonner une partie du contrôle des opérations. Les petites communes en milieu rural semblent particulièrement bien se prêter à ce type de dispositif intercommunal ; dispositif destiné à permettre un service conjoint, optimiser les avantages en termes d'économies virtuelles et assurer une gamme de services allant au-delà de ce que pourrait offrir chaque commune prise isolément. La gouvernance d'entreprise est indispensable à ce type de partenariat si l'on veut en assurer la transparence et, par là même, l'efficacité du service. C'est ainsi qu'en période de pointe, un partenariat entre communes dépourvues d'attraits touristiques majeurs est susceptible de remédier à la pénurie de personnel dans les communes saturées. On peut envisager de détacher à titre temporaire du personnel médical ou des forces de police sur les sites touristiques. Mais il faut que l'échelon central prévoie les incitations financières indispensables pour que les responsables des petites communes surmontent leur réticence à coopérer.

...soit des boutiques à guichet unique ou à fonctions multiples.

La vigueur de la culture communale fait aussi obstacle à la mise en place de guichets uniques (boutiques regroupant l'ensemble des fonctions administratives d'une agence publique à bureaux géographiquement dispersés, ou regroupant plusieurs agences publiques). Compte tenu de la taille généralement réduite des communes, la meilleure solution consisterait pour plusieurs communes à se partager le même guichet unique. Néanmoins, l'esprit de clocher n'encourage pas les communes à partager leurs données. Pour surmonter les résistances, on pourrait songer à faire intervenir des acteurs extérieurs. La formule relativement nouvelle des *boutiques à fonctions multiples* est intéressante pour la province ; elle va plus loin que le guichet unique dans la mesure où elle intègre des services publics et privés, proposés 'en devanture'

(boutique de services) en coordination avec les prestataires opérant dans 'l'arrière-boutique'. Le fait d'intégrer les acteurs privés présente le double avantage de gommer les rivalités entre communes tout en apportant des savoir-faire spécifiques qui font souvent défaut dans les petites communes.

Sienna doit accélérer la réforme de la gestion et instaurer un changement culturel au sein de l'administration.

Les mesures mentionnées ci-dessus peuvent avoir un effet important sur la province si elles sont appliquées de manière coordonnée. Toutefois, elles exigent un effort crucial de la part de la province : Sienna se doit de conforter la réforme de la gestion, qui n'a été lancée qu'en 1999. En particulier, la mise en œuvre du Plan de développement stratégique, qui sera évoqué plus loin, exige une information opérationnelle et un dispositif de contrôle de gestion qui sont actuellement à un stade embryonnaire. La capacité limitée des petites communes à réagir positivement aux réformes de la gestion introduites par la Réforme Bassani est plus préoccupante. Mais l'urgence à tous les niveaux de l'administration, réside dans un changement culturel : gestionnaires publics et responsables élus doivent apprendre à parler aux citoyens. Les autorités publiques devraient donner l'exemple et améliorer la satisfaction des consommateurs en déterminant les besoins, les préférences et les points de vue des citoyens par le biais d'enquêtes et autres études de marché.

La faiblesse actuelle de l'infrastructure résulte d'un choix délibéré. Les TIC permettraient d'améliorer la compétitivité et de lutter contre l'exclusion...

Par rapport à d'autres provinces italiennes, Sienna a une infrastructure médiocre. Cela vaut en particulier pour les aéroports et le réseau ferré. La province présente aussi de graves lacunes au niveau des centrales électriques et des services à l'entreprise. Or, cette situation n'est pas due à un manque de capital, mais bien à un choix délibéré de l'administration provinciale, qui a donné la priorité à la protection du paysage sur les projets d'infrastructure. Il n'en va pas de même dans le secteur des télécommunications, où la province de Sienna fait pratiquement jeu égal avec la région de la Toscane. D'ailleurs, elle affiche sa volonté de privilégier l'infrastructure en TIC : elle a récemment lancé un projet ambitieux visant à doter l'ensemble de la province de la large bande. Un tel projet est susceptible d'enrichir les bonnes pratiques en matière de gouvernance électronique (cf. la *Carte Sienna*) et de promouvoir les

produits locaux sur le Net.

...mais les investissements exigent une stratégie à long terme.

Cependant, si elle veut optimiser le rendement social de l'investissement dans la large bande et d'initiatives d'intérêt similaire, Sienna se doit d'adopter une stratégie claire et largement acceptée d'instauration de la 'Société de l'information' intégrée dans le plan stratégique global de la province. Cette stratégie devrait viser à améliorer la compétitivité et la cohésion sociale. Les TIC constituent un vecteur nouveau et particulièrement intéressant des services publics en milieu rural. Outre les actions de gouvernance électronique, il conviendrait de développer par exemple la télé-médecine et le télé-enseignement afin de lutter contre l'exclusion sociale. Pour élaborer une telle stratégie, il conviendrait de réaliser une analyse territoriale visant à identifier les secteurs les plus à même de tirer parti des nouvelles technologies, et de prévoir des formations appropriées pour améliorer les compétences informatiques et linguistiques.

Les instruments de la planification participative soutiennent l'évolution de Sienna vers le développement durable...

Les réformes de la gouvernance semblent de nature à répondre aux exigences du développement durable, dans la mesure où la décentralisation a créé une nouvelle donne en Italie. En particulier, les autorités locales se sont vu confier de nouvelles responsabilités et elles ont accédé à la transparence politique. Dans ce processus, la province a acquis des pouvoirs sans précédent en matière de planification, comme le montrent les initiatives de planification participative qu'elle a prises récemment. Parallèlement, cette décentralisation et ce 'fédéralisme administratif' exigent une coordination plus étroite entre les paliers de l'administration. Le double processus d'apprentissage exige du pouvoir central "qu'il lâche prise" et que les échelons locaux intègrent verticalement les actions communales et provinciales. Autrement dit, l'accession à une plus grande autonomie locale passe par la nécessité d'une action coordonnée. Sienna constitue donc un terrain de prédilection pour l'examen de la planification participative conformément aux axes de la gestion stratégique dans le secteur public, tels qu'ils se présentent dans d'autres pays Membres de l'OCDE. Compte tenu de l'importance de son

capital social, Sienne était toute désignée pour appliquer la nouvelle législation en matière de planification participative. L'administration fort dynamique de la province se trouve ainsi soutenue dans son action en vue de mobiliser, dans de brefs délais, les acteurs privés et publics et de faire adopter des projets ambitieux. Plusieurs parties prenantes manifestent leur intérêt actif pour un certain nombre d'initiatives durables.

*...en matière d'utilisation
des sols...*

Le processus par lequel est passée l'élaboration du Plan de coordination territoriale de la province (PCTP) montre bien que le développement durable exige une action globale impliquant tous les acteurs. La rédaction de ce document n'émane pas, contrairement à la tradition, d'une source unique d'expertise technique ; en effet, il nous a semblé préférable, pour cette étude, de solliciter l'apport et l'expertise d'un large éventail d'acteurs et de parties prenantes et ce, dans le cadre d'un processus de consultation étalée sur trois ans. Il était essentiel de créer un sentiment d'appropriation autour de cet instrument qui repose sur le principe de la permanence et de la reproductibilité du capital territorial – lequel peut être exploité ou élargi, mais qui ne saurait être dissipé à des fins d'enrichissement personnel. En matière de valorisation des aménités, il est impératif, si l'on tient à profiter durablement des atouts du territoire, de renoncer aux initiatives, officielles ou non – quoique de manière générale ponctuelles –, au profit d'une discipline systématique en matière de planification et d'intervention publique.

*... et la planification
stratégique.*

Le PCTP coordonne la programmation de l'action publique en matière d'*utilisation des sols*, mais il n'intéresse pas directement la coordination entre activités économiques et objectifs sociaux, qui sont souvent des outils indispensables dans la réalisation des objectifs du développement. Le Plan stratégique provisoire, en cours d'élaboration au moment où ces lignes sont écrites, se doit de combler cette lacune et de proposer une vision stratégique à long terme, afin d'orienter les initiatives et de définir des objectifs de performance permettant concrètement d'en suivre l'avancement. Si l'élaboration se passe bien, le Plan stratégique garantira l'implication d'un ensemble non exclusif de parties prenantes ; de

plus, il donnera un cadre à la réorganisation de la production qu'implique une amélioration de la performance des programmes et de leur organisation. Comme il s'agit d'un travail en cours, les observations et les appréciations sont tout à fait envisageables.

Les processus de planification pèchent généralement par manque de transparence et de consultation publique.

Le « succès de Sienne » montre qu'un stock important de capital social favorise une « bonne gouvernance ». Mais l'inverse est également vrai : la « bonne gouvernance » accroît le capital social. Le fait que Sienne bénéficie d'un atout historique grâce à l'importance de ce même capital social rend son cas unique. Néanmoins, on ne saurait envisager de manière réaliste un développement durable que si l'on s'efforce réellement de faire en sorte qu'individus et organisations coopèrent de manière efficace, transparente et associative. La transparence et la participation accrue du public sont les éléments clés de tout cadre d'action publique en matière de développement durable. Or, le processus de conception du PCTP et du Plan stratégique présente des faiblesses au niveau de la consultation du public ; dans le cas du PCTP, la consultation n'a pas encore permis un dialogue véritable entre toutes les parties prenantes ; dans le cas du Plan stratégique, la consultation ignore dans une large mesure, l'intérêt qu'il y a à associer la société civile. En outre, la Banque *Monte dei Pasche*, cinquième établissement bancaire italien, dont le siège est à Sienne, a créé une Fondation autonome dont la mission exclusive consiste à financer les projets de la province ; il s'agit donc d'un outil de développement exceptionnel. Si l'on veut que toutes les parties prenantes de la province de Sienne s'impliquent dans le Plan stratégique, le processus de prise de décision quant à l'octroi de crédits par cette Fondation, doit être conforme aux objectifs du Plan stratégique à travers une consultation sans exclusive.

Les acteurs publics doivent améliorer leur action stratégique.

Néanmoins, la définition du Plan stratégique ne doit pas s'achever avec sa rédaction, ni l'intervention des acteurs locaux prendre fin après la consultation initiale. La gestion stratégique doit être conçue comme un processus évolutif de formation réciproque, au sein duquel les acteurs publics et privés s'impliquent dans le développement collectif. Les systèmes de contrôle des résultats et les mécanismes de sanction/prime

correspondants, permettent à la fois d'impliquer les parties prenantes et d'assurer une meilleure performance. Cette planification exige enfin un changement culturel majeur, dans la mesure où les parties prenantes doivent impérativement avoir une action *stratégique*. Il faut pour cela un processus d'apprentissage et de pilotage au niveau des individus et des organisations.