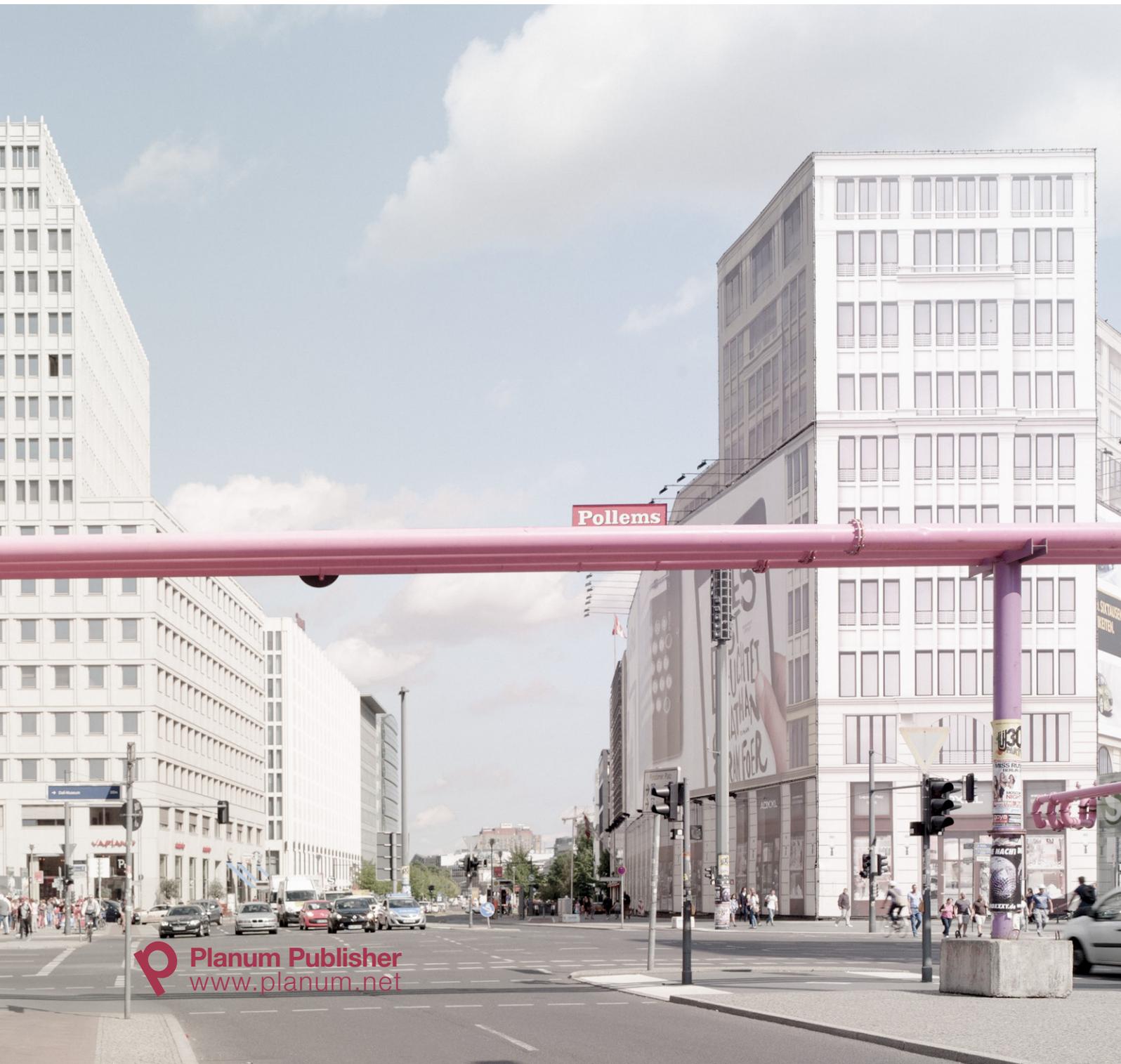


# Métropoles et Régions

Entre concurrences et complémentarités:  
Regards croisés France / Italie

Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou,  
Dominique Rivière et Carlo Salone





# Métropoles et Régions

Entre concurrences et complémentarités:  
Regards croisés France / Italie

Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou,  
Dominique Rivière et Carlo Salone

**Métropoles et Régions. Entre concurrences et complémentarités:  
Regards croisés France/Italie**

Sous la direction de Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou,  
Dominique Rivière et Carlo Salone

First edition published in July 2015  
Publication available on [www.planum.net](http://www.planum.net)  
ISBN 9788899237035

© Copyright 2015

 Planum Publisher  
[www.planum.net](http://www.planum.net)  
Roma-Milano  
via Bonardi 9, 20133 Milano

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced,  
stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means,  
electronic mechanical, photocopying, recording or other wise, without the prior written  
permission of the Publisher.

Editorial Staff: Giulia Fini, Cecilia Maria Saibene, Lorenzo Malaguti, Marco Milini  
Graphic project: Nicola Vazzoler  
Cover photo: Sergio Camplone. All right reserved ©

The essays published in this book have been presented and discussed in a first version  
during the International Conference: "Métropoles et Régions. Entre concurrences et complé-  
mentarités: Regards croisés France / Italie", 10 et 11 avril 2014  
IUP Créteil et Université Paris-Diderot

**This publication has been possible thanks to the support of  
École française de Rome and the Research Laboratories Lab'Urba  
(École d'urbanisme de Paris) and Géographie-Cités (UMR 8504)**



# Index

## Introduction

Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou, Dominique Rivière, Carlo Salone ..... p.09

## Transformations territoriales des métropoles maritimes face à la crise: Marseille et Naples

Fabio Amato, Daniel Béhar, Giovanni Laino ... p.19

## Les enjeux de la construction d'une ville métropolitaine dans une région polycentrique: le cas de Bologne

Dorian Bernadou ..... p.29

## Le duo «métropole-région» au regard de l'évolution des politiques d'aménagement depuis les années 1980: une comparaison entre Paris et Marseille

Xavier Desjardins, Nicolas Douay ..... p.41

## Metropoli e regioni nell'Italia e nella Francia del secondo dopoguerra: similarità e differenze

Fiorenzo Ferlaino ..... p.51

## Nains, géants et ... patrons: une analyse des relations régions/métropoles au prisme des mobilisations des intérêts économiques

Deborah Galimberti ..... p.61

## La mosaïque et les réseaux. Une histoire des circonscriptions politico-administratives italiennes

Floriana Galluccio .....p.71

## Globalizzazione e sviluppo urbano tra decentramento territoriale e coesione sociale. Esperienze regionali a confronto

Rosalina Grumo, Luigi Bellino ..... p.83

## L'Union Européenne et le duo métropoles-régions, un rendez-vous en sursis? L'exemple de l'intervention de la politique de cohésion dans la construction de la Métropole du Grand Paris

Brice Lamenie ..... p.93

## Northeastern Piedmont between interregional metropolization and regional belonging

Dino Gavinelli, Paolo Molinari ..... p.103

## Régions et métropoles, entre concurrences et complémentarités financières

François Navarre ..... p.115

## Métropoles et régions dans la coopération transfrontalière. Le cas de l'action culturelle

Thomas Perrin ..... p.133

## Roma metropolitana: le dimensioni territoriali di una capitale. Un confronto a distanza con Parigi

Maria Prezioso, Angela D'Orazio ..... p.145

## **Sergio Camplone**

«La mia attenzione è rivolta prevalentemente all'identità di luoghi soggetti a progressivi mutamenti e trasformazioni. Attraverso l'uso di differenti forme narrative, quello che mi interessa è mettere in relazione le inevitabili forme di alterazione del territorio da parte dell'uomo con la sua capacità di mutare il paesaggio, di farsi esso stesso paesaggio»

#City | Photo de Sergio Camplone



### **Regions, Metropolitan Areas, France-Italy**

The question of competition and complementarity between regions and metropolitan areas is one that has arisen with renewed urgency over the last two decades within a dual context of globalization and decentralization. Since 2008, this process has experienced significant fluctuations as a result of the global financial crisis which has made it necessary to rethink the methods and structures of local and regional government in the face of the harsh reality of public deficits and a need to make savings through economies of scale. The objective of the volume is to help stimulate this debate, on the one hand by comparing and contrasting the territorial and public-policy viewpoints, and on the other by focusing on France and Italy, which are interesting from a comparative perspective due to the similarities between the legislative developments currently under way in the two countries.

### **Régions, Métropoles, France-Italie**

La question des concurrences et des complémentarités entre régions et métropoles se pose avec une acuité nouvelle depuis deux décennies dans un double contexte de mondialisation et de décentralisation. Or, depuis 2008, celui-ci connaît, sous l'effet de la crise financière mondiale, de brusques oscillations: partout en Europe, la crise conduit à repenser les modalités et les mailles du gouvernement du territoire à la lumière crue des déficits publics et de la recherche d'économies d'échelles. Dans ce contexte, l'ambition de ce volume est de contribuer à nourrir ce débat, d'une part en croisant au plus près le point de vue territorial et celui des politiques publiques, d'autre part en privilégiant la perspective comparative entre la France et l'Italie, intéressants dans cette perspective du fait des similarités entre les évolutions législatives en cours dans les deux pays dans un contexte de réforme territoriale.

### **Regioni, Metropoli, Francia-Italia**

La questione della competizione e della complementarietà tra le regioni e le aree metropolitane si pone con rinnovata urgenza dopo vent'anni di globalizzazione e di decentralizzazione. Dal 2008 si sono manifestate oscillazioni improvvise in questo processo a seguito della crisi finanziaria globale: in tutta Europa, la crisi ha portato a riconsiderare i termini e le maglie del governo territoriale alla luce "spietata" dei deficit pubblici e della ricerca di economie di scala. In questo contesto, questo volume si propone di contribuire al dibattito in corso, incrociando, da una parte, il punto di vista territoriale e quello delle politiche pubbliche, dall'altra privilegiando uno sguardo comparativo tra la Francia e l'Italia, interessanti in questa prospettiva data l'evoluzione legislativa in corso contemporaneamente in entrambi i due paesi in un contesto di riordino territoriale.

Le texte a été élaboré et rédigé en commun par les quatre auteurs. Néanmoins, il faut attribuer à Aurélien Delpirou la partie 1; la partie 2 à Dominique Rivière, la partie 3 à Carlo Salone et a partie 4 à Marco Cremaschi.

Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou, Dominique Rivière  
et Carlo Salone

# Introduction

## 1 | Une question ancienne revisitée par la crise

En Europe, la question des concurrences et des complémentarités entre régions et métropoles se pose avec une acuité nouvelle depuis environ deux décennies dans un double contexte. D'une part, celui de la mondialisation, qui accentue les concurrences entre les territoires et conduit à placer au centre des débats politiques et scientifiques la question de la performance économique des régions et des grandes villes (Reitel 2012). D'autre part, celui de la décentralisation, largement accompagnée et relayée par les instances de l'Union européenne (Ferlandino et Molinari 2009; Rivière 1996), qui contribue à redéfinir les formes de gouvernance et de territorialisation de l'action publique dans un processus complexe et évolutif, mais favorisant dans une large mesure la consolidation des espaces métropolitains et régionaux (Le Galès 2011). En effet, dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest, les métropoles et les régions disposent désormais, certes à des degrés inégaux et sur des périmètres variables, d'institutions et de compétences propres, ainsi que d'une relative légitimité démocratique - autant d'éléments qui semblent concrétiser l'émergence des nouveaux espaces de régulation économique et politique aux côtés des Etats et des organisations supranationales (Faure, Négrier 2013).

Toutefois, depuis 2008, ce processus connaît, sous l'effet de la crise financière mondiale, de brusques oscillations: partout en Europe, la crise conduit à repenser les modalités et les mailles du gouvernement du territoire à la lumière crue des déficits publics et de la recherche d'économies d'échelles (Davezies 2012). Les formes d'organisation et de régulation des rapports entre métropoles et régions sont au cœur de ces interrogations: quelles modalités de gestion des grands projets d'aménagement face à la contraction des dépenses publiques? Quels agencements pour répondre aux exigences de compétitivité et de développement territorial? Quelle prise en compte des «laissés-pour compte» de la

métropolisation dans un contexte d'exacerbation des inégalités socio-spatiales à toutes les échelles? L'Italie et la France constituent des terrains singuliers pour observer ces évolutions. En effet, dans les deux pays, des initiatives législatives récentes et concomitantes (loi Delrio du 8 avril 2014<sup>1</sup> et projet de suppression des provinces en Italie; loi MAP-TAM du 27 janvier 2014<sup>2</sup> et projet de réduction du nombre des régions de 24 à 15 en France) ont semblé concrétiser une (pour la France) voire deux (pour l'Italie) décennies de réforme en matière de gouvernance territoriale, tout en renouvelant les termes du débat sur les rapports entre la régionalisation et le fait métropolitain. Sur fond d'accusations d'inefficacité du «millefeuilles institutionnel» (France) ou de «mauvaise gouvernance» récurrente (Italie), les deux Etats semblent avoir pris la voie, à certains égards radicale, de la recherche d'une meilleure adéquation des mailles institutionnelles aux nouveaux enjeux et contraintes de l'action publique locale. Mais l'Italie et la France sont-elles vraiment en train de passer du statut de «mauvais élève» à celui de «champion» des «bonnes pratiques européennes»?

L'ambition de cette publication, issue d'un colloque international qui s'est tenu à Paris en mars 2014<sup>3</sup>, dans le cadre plus général d'un programme de recherche portant sur les mutations du modèle italien<sup>4</sup>, est de mettre en perspective cette interro-

.....  
1 Loi no. 56 du 7 avril 2014 (*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*).

2 Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014, créant des statuts particuliers pour Paris, Lyon et Marseille.

3 Colloque international «Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités. Regards croisés France/Italie» (9, 10, 11 Avril 2014, Paris). Organisateur: Ecole française de Rome, UMR Géographie-cités, laboratoire Lab'Urba.

4 Il s'agit en l'occurrence de la troisième rencontre du programme Italie recompositions territoriales de l'Ecole française de Rome. Le colloque, qui s'est tenu à Paris les 13 et 14 avril 2014, a été organisé avec le soutien de l'UMR

gation et ces débats, d'une part en croisant au plus près le point de vue territorial et celui des politiques publiques, d'autre part en privilégiant la perspective comparative.

## 2 | L'intérêt d'une comparaison France-Italie

Force est de constater que, dans les deux pays, la question des concurrences et des complémentarités entre régions et métropoles résonne avec une «brûlante actualité»<sup>5</sup>. L'intérêt de cette comparaison provient en effet du constat d'une convergence d'abord progressive, puis qui a connu une brusque accélération entre les modèles français et italien, moins sur le niveau régional - les deux Etats restent sensiblement différents en la matière - que sur le niveau métropolitain. Si l'Italie était partie avec presque deux décennies d'avance en la matière (la première reconnaissance des métropoles y remonte à la loi 142 de 1990), le processus s'était rapidement enlisé: la question de la métropole avait été comme dépassée par le puissant processus de régionalisation et d'affirmation du pouvoir local connu par le pays à partir du début des années 1990. De son côté, la France semblait, depuis 2008 (travaux de la commission Balladur), se lancer dans le même long et tortueux sentier, incapable de donner une réponse à la vieille question de la disparition ou non des mailles départementales et de définir le «bon» périmètre pour l'action publique. En somme, on semblait partis pour un long débat à l'issue incertaine, tant les mailles ont la vie dure.

Or, début 2014, en une subite accélération, on a assisté à une brusque cristallisation législative et normative: en France comme en Italie, la métropole «*è legge*» [fait loi]. Alors que son actualisation relève du présent ou du futur proche, la question de sa cohabitation avec l'échelle régionale n'est plus une hypothèse d'école. Un tel bouleversement mérite bien sûr d'être étudié par les sciences sociales, dont la géographie, les sciences politiques et l'aménagement, qui seront particulièrement représentés dans ces contributions.

Celles-ci privilégient, en effet, l'entrée territoriale. Il s'agit d'abord d'explorer les enjeux du gouvernement des territoires au prisme de cette question de la «bonne» maille ou de la «bonne» inter-territorialité (Vanier 2013), en somme de l'adéquation entre «maille fonctionnelle» et «maille institutionnelle». En effet, on ne peut que constater, depuis plusieurs décennies, la difficulté - sinon l'impossibilité - des périmètres institutionnels à accompagner la métropolisation. De ce point de vue, le contraste entre,

d'un côté, l'affirmation des métropoles sur le plan économique, social etc. et, de l'autre, leur «éclatement» ou tout au moins leur relative faiblesse institutionnelle, traverse toute la littérature récente (Dematteis 1997; Vanier 2013). Turin ou Lyon, illustrent *a contrario*, parmi d'autres exemples, la primauté des périmètres souples et à géométrie variable de la planification stratégique métropolitaine, d'une «gouvernance territoriale» qui sera évoquée plus loin, jugée plus efficace que des périmètres qui auraient été d'emblée «durcis»: comme le relève en l'occurrence les acteurs eux-mêmes, «sur les découpages métropolitains (...) il n'y a pas de solution simple (...) nous notre façon c'est de les inviter, on invite les maires, et s'ils viennent à beaucoup de réunions, ça veut dire qu'ils s'intéressent au fait métropolitain»<sup>6</sup>. En somme, le contraste entre la métropole, pour laquelle les phénomènes de connectivité priment par définition sur ceux de contiguïté, et la maille régionale, qui reste d'abord un territoire, permettait une affirmation politique et institutionnelle plus nette de la seconde.

Dans ce contexte, la solution italienne d'une nouvelle maille métropolitaine, envisagée dès 1990, semblait plutôt une anomalie - y compris pour les Italiens eux-mêmes qui, après tout, reportaient toujours sa mise en œuvre... tout en réitérant son principe (1999, 2001). Mais cette thèse d'une inadéquation structurelle entre le fait métropolitain et la maille institutionnelle est-elle encore valable aujourd'hui, alors que ces deux grands pays européens adoptent en même temps la solution de la création d'une nouvelle maille? Quel est son degré de dureté ou de plasticité? Comment se reconfigure alors le rapport au territoire, à tous les territoires, y compris ceux laissés de côté et qui se retrouvent de fait placés sous la protection de la Région?

L'entrée territoriale, concernant la France et l'Italie, réside aussi dans l'intérêt de comparer deux modèles très différents de réseau urbain, l'un polycentrique, l'autre primatial. Or, au-delà de ces différences structurelles bien connues, on relève que le traitement de la région capitale par rapport aux autres métropoles s'avère fluctuant: selon les moments, Paris et Rome sont mises dans le même lot ou à part des autres, alors même que dans le cas italien, Rome et Milan sont de taille très similaire. Contrairement à d'autres recherches ciblées sur le seul niveau du Grand Paris, il s'agit donc bien ici d'interroger l'ensemble du sujet.

Enfin, l'entrée territoriale conduit aussi à s'interroger sur le contraste patent entre, d'un côté, le «territoire» au sens des géographes, des sociologues

---

Géographie-cités, l'EA Lab'Urba, des Universités Paris-Est Créteil (IUP), Paris-Diderot, Turin, Roma 3. Ce cycle de rencontre se poursuivra en juin 2015 à Rome, à l'Ecole française de Rome dans le cadre d'une table-ronde sur les ségrégations urbaines.

5 Comme le remarquait Pierre Mansat, en charge du dossier métropolitain pour la Ville de Paris, lorsqu'il a accepté notre invitation à dialoguer avec d'autres acteurs métropolitains et régionaux.

6 Anna Prat, Torino strategica, Table-ronde. Lien: voir note 5. Pour autant, le succès même de cette politique «pragmatique» a incontestablement conduit, dans le cas de Turin, à une stabilité relative du référentiel institutionnel sur lequel se construit le projet métropolitain, ce qui pose aujourd'hui de façon aiguë le problème de l'adéquation - en l'occurrence plutôt l'inadéquation - entre ce référentiel et la maille provinciale adoptée par la réforme de 2014.

et des anthropologues, c'est-à-dire un espace construit par les acteurs, labouré au quotidien par les pratiques des habitants, «approprié» à des degrés divers etc., et, de l'autre, l'absence totale des questions qui nous occupent ici dans la dernière campagne des élections municipales en France<sup>7</sup>. Un vide abyssal, un abîme entre le monde «savant» et la mécanique institutionnelle d'une part, le quotidien et/ou les «grands enjeux de société» tels qu'ils sont ressentis par les Français comme par les Italiens d'autre part, qui posent question... et n'en rendent que plus nécessaire l'investissement du sujet par les chercheurs en sciences sociales.

### 3 | Gouvernance des métropoles et gouvernance des régions: des asymétries institutionnelles

Parmi les sujets récurrents du débat sur la nature des relations entre organismes régionaux et structures métropolitaines, la définition de formes de gouvernance efficaces a occupé, depuis les années 1990, une grande partie de la littérature spécialisée (Davoudi *et al.* 2008). La réflexion s'est surtout focalisée sur les formes possibles de «division du travail» entre celles que l'on considère toujours, encore que de moins en moins, des échelles territoriales distinctes de l'action collective et des politiques publiques, ainsi que sur les conflits qui surgissent souvent, de manière plus ou moins latente, entre les deux sphères d'activité.

Cependant, comme cela a déjà été évoqué, alors que les régions affichent dans de nombreux contextes nationaux un profil institutionnel formalisé, caractérisé par des procédures de caution politique qui passent par la sanction des électeurs, les métropoles ne sont pas configurées comme des objets institutionnels bien définis, caractérisés par des compétences et des pouvoirs exclusifs et disposant de frontières stables. Les régions et les aires métropolitaines semblent presque jouer un rôle de paradigme en ce qu'elles représentent d'une manière exemplaire les différences entre les institutions *soft* et *hard* dans les sciences politiques. Dans la plupart des pays occidentaux, les régions ont connu, dans les années 1990, un renforcement sans précédent de leurs compétences législatives et opérationnelles, alors que les aires métropolitaines font encore l'objet d'un débat académique et semblent patauger dans les limbes d'une condition intermédiaire: la reconnaissance de leur rôle potentiellement crucial dans la gestion de structures territoriales complexes et de taille importante s'accompagne d'une incertitude persistante quant à leurs formes d'institutionnalisation.

En réalité, les gouvernements métropolitains formalisés semblent être en Europe l'exception plutôt

que la règle: la Greater London Authority est la seule autorité métropolitaine élue disposant d'une tradition relativement mûre, bien que pas spécialement «robuste» en matière de compétences et de ressources financières, alors que les autres grandes métropoles européennes, à commencer par la capitale française, font état d'une variété d'assemblages d'institutions électives et non électives participant à la gestion d'aires métropolitaines soumises à des pluralités de juridictions politiques et administratives. Pour reprendre le propos d'une étude récente, «les aires métropolitaines les plus importantes sont toutes gouvernées par un amalgame complexe (un méli-mélo à proprement parler, *mish-mash*) de municipalités, comtés, départements, autorités spéciales, districts et agences. Il n'y a pas de coïncidence. Toutes les aires métropolitaines partagent le besoin primaire de se gouverner, qui leur vient des interdépendances importantes et des externalités entraînées par l'urbanisation; mais toutes ces régions présentent des géographies politiques fragmentées pour traiter ces problèmes» (Storper 2013: 3).

Malgré cette condition de chaos institutionnel, ou alors grâce à ce dernier justement, le sujet de la gouvernance des métropoles est l'un des plus durables dans le débat des sciences territoriales. En effet, c'est bien à l'échelle métropolitaine que la question de la gouvernance en tant que solution – aussi bien qu'en tant que problème – prend tout son intérêt, notamment en raison de ses connexions multiples, d'une part avec les interdépendances fonctionnelles complexes qu'entraînent les processus de métropolisation (avec la compétition spatiale entre fonctions concurrentes dans un contexte caractérisé par la pénurie foncière); d'autre part avec la pluralité de géographies politiques et de «frontières» qui caractérisent les différents organismes préposés à des services d'intérêt collectif: la planification urbaine, la collecte et la gestion des déchets, les transports en commun etc.

Afin de fixer les caractères essentiels de la gouvernance, on peut avoir recours à de nombreuses définitions. Toutes ne soulignent pas avec la même emphase les mêmes aspects. Un exemple parmi d'autres est celle d'Ansell et Gash (2008: 544), qui conçoivent la gouvernance comme un «dispositif où un ou plusieurs organismes impliquent directement des acteurs non gouvernementaux dans un processus de décision collectif qui est formel, orienté vers le consensus et délibératif, et qui aspire à produire ou à mettre en œuvre une politique publique ou à gérer des programmes ou des biens publics».

On peut observer que la dimension collective est assurée par l'interaction entre des organismes publics et privés et des acteurs non gouvernementaux, qui prend la forme de réseaux relationnels. Ces derniers sont essentiellement considérés comme une forme d'organisation d'acteurs et d'intérêts prenant part dans des processus de décision, sans aucun regard explicite à la dimension spatiale. Il s'agit en effet d'une interprétation trop restrictive, car elle ignore l'échelle des réseaux décisionnels impliqués dans

.....  
7 Sans parler des intercommunalités qu'elles bouleversent par ricochet – transformation en «territoires» à définir au sein du Grand Paris en particulier –, au moment même où ces dernières se voyaient pour la première fois dotées d'une représentation politique.

les processus employés pour mobiliser les citoyens actifs au delà des structures publiques organisées. En effet, la métaphore du réseau, utilisée pour définir des formes plus ou moins stables d'interaction entre des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux, se fonde sur l'axiome de l'existence d'un seul niveau de relation entre les acteurs, comme si le réseau en lui-même pouvait garantir des relations de nature non hiérarchique, comme s'il représentait donc l'outil idéal pour dépasser la logique autoritaire du gouvernement indissociable des pratiques de pouvoir traditionnelles (Salone 2012).

Comme une critique récente et radicale des notions de gouvernance et de réseau nous le rappelle, les définitions et les emplois courants de ces outils/métaphores dans la sphère politique et dans les politiques publiques semblent oublier les faiblesses et les paradoxes d'un processus qui fait abstraction du pouvoir supplémentaire découlant de la «capacité [des groupes dominants, N.d.A.] de conduire la société dans une direction qui ne profite pas seulement aux élites, mais que les groupes subalternes perçoivent également comme utile à un intérêt plus général» (Davies 2011: 103). La notion gramscienne d'«hégémonie» est remise à l'honneur et peut être utile pour un examen critique des dispositifs trop célébrés de la gouvernance territoriale.

Par ailleurs, si dans la littérature politiste le réseau est généralement interprété comme une forme d'organisation des acteurs et des intérêts ayant part dans les processus de décisions sans la moindre allusion explicite à la dimension spatiale, c'est bien parce que ce qui caractérise ses logiques est justement leur abstraction. Au regard des problématiques du rapport entre la métropole et la région, et plus généralement des questions territoriales au sens large, cela pose deux sortes de problèmes, respectivement théorique et pratique:

- le premier concerne le fait que les stratégies organisationnelles sont (aussi bien) des stratégies spatiales (et il s'agit de savoir comment les décrire/les interpréter), et que des changements éventuels de préférences dans les choix infrastructurels ou fonctionnels peuvent déclencher des conflits de pouvoir et d'efficacité distributive entre les différents groupes d'acteurs, selon des mécanismes qui dépendent directement des échelles et des territoires concernés;
- le deuxième concerne, quant à lui, ce lien entre la gouvernance et la planification territoriale que la réflexion néglige la plupart du temps ou qu'elle donne pour acquis, ce dont on peut constater les effets concrets sur les politiques des différents organismes
- publics ou quasi publics.

L'absence de prise en compte de ces deux problèmes de fond conduit inévitablement à des erreurs néfastes pour l'efficacité des stratégies spatiales, aussi bien dans le cas des régions que dans celui des aires métropolitaines, ainsi que, bien évidemment, dans les relations entre ces deux entités ter-

ritoriales: d'une part, les formes de gouvernance pratiquées habituellement sont trop restrictives et ignorent l'échelle territoriale où interviennent les réseaux décisionnels; d'autre part, les réseaux sont des formes d'interaction entre des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux bien plus instables qu'on ne le pense, et elles ne comportent pas qu'un seul niveau d'interaction; elles ne sont donc pas a-hiérarchiques comme on voudrait le croire.

Au regard de la question qui nous occupe ici, les questions auxquelles il faut tenter de répondre sont au moins deux: comment lier les politiques territoriales (métropolitaines/régionales) au contexte décisionnel approprié? Comment prendre dûment en compte l'échelle territoriale, au regard non seulement des politiques mais aussi de la politique qui caractérise les niveaux métropolitain et régional?

#### **4 | Concurrence/complémentarité**

La question cruciale se pose donc sur un fond articulé et lent, fait de recompositions institutionnelles, de croisements d'échelles et de développements territoriaux qui s'étalent sur les deux dernières décennies, si l'on ne considère que l'aspect institutionnel; ou sur les quatre dernières, si l'on prend en compte l'ensemble du processus de programmation territoriale.

Ce que ces signes semblent dessiner, mais il s'agit là d'une déclaration semée d'embûches, c'est l'émergence progressive de la question urbaine, qui vient accompagner, et se superposer en partie, à la question régionale. On peut donc signaler de bon droit que les solutions récentes, mais plus encore la manière dont ces deux questions se croisent, sont particulièrement significatives dans les deux pays. La France et l'Italie, bien qu'avec d'importantes différences relevant aussi bien du contexte que du fond, présentent quelques traits communs: la longue gestation de l'institution régionale, dont on reconnaît à présent la nécessité de la reprendre pour la renforcer et la redessiner en même temps; l'élaboration encore plus longue d'un statut des aires métropolitaines, avec des fuites en avant dans les années 1990 demeurées sans suite côté italien et une «haute tension» perdurant sur la question parisienne côté français.

L'état des lieux est cependant différencié. Comme la lecture des contributions le montrera, l'organisation territoriale qui a trouvé dans les régions une formule originale, aussi bien en Italie qu'en France, est soumise à une forte tension dès que de nouvelles formes de gouvernement des villes métropolitaines prennent forme. Cette tension produit des lignes de fracture conflictuelles sur lesquelles il serait possible, tout au moins en théorie, de dessiner des scénarios différents. Par un effort d'interprétation et une lecture croisée à partir des éléments qu'indiquent les chapitres qui suivent, on peut en effet suggérer des pistes interprétatives, différentes mais non alternatives les unes aux autres, au contraire fortement entrecroisées, qui cernent des problèmes d'un certain poids.

La première observation est de nature générale et ne correspond pas directement aux deux questions précédentes. Nombre des comptes-rendus que nous proposons ici soulignent en effet l'antécédent que représente la longue histoire des positionnements sur le sujet, dans une perspective qui valorise la longue durée. La genèse des régions et a fortiori des villes métropolitaines fait partie, dans cette perspective, du lent glissement des pouvoirs étatiques du haut vers le bas, qui implique un processus de réarticulation territoriale, la redéfinition des élites et la stabilisation de structures complexes locales, techniques et bureaucratiques. Tout au long des décennies qui ont suivi la deuxième guerre mondiale, et suivant des rythmes dus aux cycles de politique économique des deux pays, la question régionale ne cesse de se poser, ses racines et ses aspirations remontant par ailleurs à des périodes précédentes, comme le soulignent Galluccio et Ferlaino. De ce point de vue, le contraste notable entre le pouvoir financier des régions et des métropoles (chefs-lieux) françaises et italiennes montre à quel point ces choix majeurs des deux pays sont encore aujourd'hui importants (cf. la contribution de Navarre). Tardivement, et d'une manière différente, une question urbaine plus récente se dégage, calquée en partie sur la précédente, comme Desjardins et Douay, entre autres, nous le racontent. En synthèse, le territoire est porteur d'une complexité irréductible, que les différents niveaux institutionnels interprètent de nombre de manières possibles sans pouvoir l'annuler ni la simplifier tout à fait. Cette première observation conduit à une conclusion d'ordre quasi méthodologique, candidement problématique si ce n'est paradoxale: les réformes, issues de décennies de gestation laborieuse et de revirements, réussissent l'exploit de se révéler à la fois improvisées et imprévoyantes, surtout parce qu'elles débouchent sur une mosaïque d'expériences en imposant un modèle rigide. Il semble ainsi inévitable que toute tentative d'innovation radicale ouvre une période de contentieux. Au contraire, il pourrait être utile de souligner la nature expérimentale de ces interventions, leur articulation et leur réversibilité.

Un deuxième axe de réflexion concerne les arrangements complexes entre les différents acteurs, institutionnels et non institutionnels; ce sujet aborde tout au moins en partie la question de l'environnement décisionnel approprié pour les politiques territoriales des villes métropolitaines et des régions. Le plan politique régional et local offre en effet un point de vue particulier sur les agissements des acteurs économiques, dont l'originalité revient à révéler non seulement leurs intérêts mais aussi leur positionnement et leur enracinement dans les réseaux et les territoires. Cette réflexion conduit à des conclusions intéressantes sur l'avancement des sujets et des priorités, qui devient évidemment plus sélectif et spécifique, mais d'une manière non banale: parfois en soutien des agglomérations métropolitaines, parfois par une convergence harmonieuse des deux niveaux, comme pour les cas de Lyon en Rhône-Alpes et de

Milan en Lombardie, qui sont illustrés par Galimberti. Plus généralement, il en ressort que des thématiques et des questions cruciales concernant l'orientation des villes et des régions peuvent être abordées de manière différente à deux moments différents en fonction d'un changement de la position prédominante. C'est aussi le cas de l'Emilie-Romagne, région polycentrique s'il en est, où, comme nous le montre Bernadou, le rôle de Bologne est tour à tour d'indiquer la position de la région ou de s'y opposer; réciproquement, la région adoucit par moments la concurrence entre Bologne et les autres villes, alors qu'elle protège ces dernières vis-à-vis du chef-lieu à d'autres moments. Cette deuxième réflexion met en exergue les différences de positions et les nuances importantes au sein du nouveau paysage qui est en train de prendre forme, où l'on pourrait se risquer à affirmer que presque tous les cas sont particuliers. Un paysage où, par ailleurs, comme Lamenie et Perrin le signalent, chacun avec ses propres accents, des arènes ou des ressources inédites mais importantes s'invitent dans le jeu, tels les Fonds structurels européens ou les politiques culturelles transfrontalières, qui mobilisent des acteurs et des initiatives transversaux par rapport aux échelles et aux institutions. Dans ce contexte, chaque acteur institutionnel joue les cartes dont il dispose, ou dont il croit disposer. Les régions mettent en œuvre avec leurs propres ressources ou des ressources communautaires des plans de développement; les villes adoptent des statuts, des schémas territoriaux et des programmes infrastructurels. Il s'agit d'activités différentes par nécessité. C'est la raison pour laquelle un certain degré de complémentarité est produit, finalement, par la mobilisation des institutions dans le tournant de la réforme.

Un dernier axe de réflexion conduit clairement à l'hypothèse qu'une institution métropolitaine forte pourrait aboutir à la désagrégation territoriale et à la dissolution institutionnelle de la région correspondante. Dans ce sens, non seulement elle ne fournit pas de réponse à la question concernant la manière de prendre en compte l'échelle territoriale, mais elle présente plutôt des signes d'alerte autour d'une impasse institutionnelle possible. Des signes allant dans ce sens sont évoqués par Grumo et Bellino au sujet de la situation de Bari et des Pouilles; mais aussi par les chercheurs et les décideurs les plus avertis qui travaillent à la définition du rôle de la nouvelle ville métropolitaine de Rome, dans un contexte institutionnel qui s'est toujours montré défavorable et réfractaire à la nouvelle institution régionale (Cremaschi 2013). Le cas de Rome, comme le souligne Prezioso, présente depuis toujours des traits particuliers, confirmés par l'évolution la plus récente et nettement accentués par les aspects novateurs et problématiques qui caractérisent la forme d'urbanisation contemporaine. Il est utile de rappeler que dans ce cas la concurrence est directe, y compris en termes politiques: les présidents des deux institutions sont élus quasiment par le même ensemble de citoyen. Il n'est pas inutile de rappeler que ce

débat s'est développé dans une sorte de vide pneumatique? Du point de vue social.

L'agrégation ou pas des villes métropolitaines n'a pas su dire grand-chose, à ce jour, aux citoyens des métropoles (D'Albergo et Moini 2001), bien que les effets de certains processus sociaux soient en train de se manifester dans toute leur gravité. Ces situations d'entre-deux qui affectent déjà certains territoires – comme le Piémont du Nord Est évoqué par Molinari et Gavinelli – pourraient devenir encore plus critiques.

Cette troisième observation accentue l'aspect darwinien de l'hypothèse de la concurrence et, avec toute la prudence d'usage, conduit à douter de la nécessité et de la survie de l'institution régionale. En guise de correction immédiate, il faut dire que telle qu'elle se présente, cette déclaration est par essence étroitement dépendante des spécificités locales. Elle est valable par exemple dans certaines situations. Par exemple, la Région Île-de-France peut à juste titre se montrer alarmée face à la constitution d'une nouvelle institution métropolitaine, parce qu'elle est historiquement forte et elle craindrait aujourd'hui de s'affaiblir. Une crainte similaire est moins pertinente, en revanche, dans le Latium: la ville de Rome a toujours été forte, tout au moins politiquement; la région est aujourd'hui moins inquiète parce qu'elle a toujours été historiquement faible. D'autres villes métropolitaines, Turin, Milan, Lyon et Marseille par exemple, sont clairement situées au centre de combinaisons différentes de jeux dont la somme n'est nulle que dans certains cas, et donc, finalement, dans des positions différentes.

## Références bibliographiques

- Aa.Vv. (2011), "Torino, Milano, Roma, Napoli. Ciclo politico, agenda urbana, polizie (1993-2010)", in Aa.Vv., *Le grandi città italiane. Società e territori*, Marsilio, Venezia, pp. 207-260.
- Ansell C., Gash A. (2008). Collaborative governance in theory and practice, *Journal of public administration research and theory*, 18(4), pp. 543-571.
- Ascher F. (1998), *La République contre la ville. Essai sur l'avenir de la France urbaine*, Editions de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Boulineau E. (2006), "Maillages territoriaux et politiques régionales dans les Balkans. Nouveaux défis après l'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne", dans *Frontières et territoires dans les Balkans. De l'administration des Empires aux logiques des États, de la fin du XVIIIe siècle à nos jours*, Septembre 2006, Athènes, Grèce [en ligne: <https://hal-univ-lyon3.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/279890/filename/Boulineau-athenes.pdf>].
- Cremašchi M. (2013a), "The fairest in the land: Lazio without a mirror", in Vinci I. (ed.), *Spatial strategies of Italian regions*, Franco Angeli, Milano, pp. 109-132.
- Cremašchi M. (2013b), "Roma: Città-mondo o capitale?", *ItalianiEuropei*, 3(4), pp. 87-92.
- D'Albergo E., Moini G. (2001), *Questioni di scala, Società civile, politiche e istituzioni nell'area metropolitana di Roma*, Ediesse, Roma.
- Davezies L. (2012), *La crise qui vient: la nouvelle fracture territoriale*, Seuil, Paris.
- Davies J. S. (2011), *Challenging governance theory: from networks to hegemony*, Policy Press, Bristol.
- Davoudi S., Evans N., Governa F., Santangelo M. (2008), Territorial governance in the making. Approaches, methodologies, practices, *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, no. 46, pp. 33-52.
- Dematteis G. (1997), "Représentations spatiales de l'urbanisation européennes", in Bagnasco A., Le Galès P., *Villes en Europe*, La Découverte, Paris, pp. 67-96.
- Faure A., Négrier E. (2013), Métropole/région: une gouvernance sédimentée et incarnée, *Pouvoirs Locaux*, no. 96, pp. 56-60.
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità: geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Le Galès P. (2011), *Le retour des villes européennes*, Presses de Sciences-Po, Paris, (2ème édition).
- Reitel B. (coord.) (2012), Visions européennes de la métropolisation: concepts globaux, enjeux et politiques nationales, *Bulletin de l'Association des Géographes français*, 83(4).
- Rivière D. (1996), *L'Italie et l'Europe, vues de Rome: le chassé-croisé des politiques régionales*, L'Harmattan, Paris.
- Salone C. (2012), Governance as a 'social object': A 'realist' interpretation, *Dialogues in Human Geography*, 2(3), pp. 370-373.
- Storper M. (2013) *Governing the large metropolis*. Working papers du Programme Cities are back in Town, 2013-7, Sciences Po, Paris, [en ligne: <http://blogs.sciences-po.fr/recherche-villes/>].
- Vanier M. (2013), La métropolisation ou la fin annoncée des territoires?, *Métropolitiques*, 22 avril, [en ligne: <http://www.metropolitiques.eu/La-metropolisation-ou-la-fin.html>].

#City | Photo de Sergio Camplone



#City | Photo de Sergio Camplone



### **Marseilles, Naples, Metropolisation**

Marseille and Naples have often been compared, as sister coastal cities in the Mediterranean Sea. In times of crisis and major transformations due to metropolization processes, these two port cities and their socio-economic dynamics have been increasingly diverging. And the governance issues they are facing seem less and less comparable. In Marseille, public governance reacts to the Mediterranean rhetoric in the attempt to hide the “gravity absence” between two opposed metropolitan worlds, and its incapability to deal with the contradictions of a globalized society vs an increasingly de-globalized economy.

Naples is the only city in Southern Italy with metropolitan features, with a characteristic territorial governance based on weak regulation. The city is under pressure for difficult structural conditions: social groups, decision-makers, prime ministers and entrepreneurs have not developed a vision of the future to be trusted. Common factors among the two cities are the specificity of the metropolization models, governance crisis and the particular relationship with the State.

### **Marseille, Naples, Metropolisation**

Marseille et Naples ont souvent été rapprochées: deux villes maritimes “sœurs” sur la Méditerranée. Face à la crise et aux mutations engendrées par les processus de métropolisation, les itinéraires de ces deux villes ports et leurs dynamiques socio-économiques semblent diverger. Même les difficultés de gouvernance qu’elles rencontrent toutes les deux ne sont pas de même nature. A Marseille, la gouvernance publique réactive la rhétorique méditerranéenne pour tenter de masquer sa situation “en apesanteur” entre deux mondes métropolitains qui se tournent le dos et son incapacité à traiter les contradictions entre une société mondialisée et une économie qui se démondialise. Naples, la seule ville dans le Sud de l’Italie qui présente véritablement des caractéristiques métropolitaines, se caractérise pour une gestion continue et croissante du territoire à régulation faible. La ville se présente comme une zone urbaine, dans des conditions structurelles très difficile: les classes sociales, les décideurs, les chefs de gouvernement et les entrepreneurs, ne développent pas une vision qui puisse donner confiance pour le futur. Resterait alors en facteur commun, la spécificité de chacune de leurs modèles de métropolisation, la crise de leurs gouvernances respectives et le rapport singulier qu’elles entretiennent avec leur Etat.

### **Marsiglia, Napoli, Metropolizzazione**

Marsiglia e Napoli sono state molto spesso comparate: due città marittime “sorelle” sul Mediterraneo. Nondimeno, di fronte alla crisi e alle trasformazioni generate dai processi di metropolizzazione, i percorsi di queste due città portuali e delle loro dinamiche socio-economiche sembrano divergere. Anche le difficoltà di governance che entrambe incontrano non appaiono della stessa natura. A Marsiglia, la governance pubblica reagisce alla retorica mediterranea per tentare di nascondere la sua situazione di “assenza di gravità” tra i due mondi metropolitani che volgono le spalle e la sua incapacità a trattare le contraddizioni tra una società che si mondializza e una economia che si demondializza. Napoli, l’unica città del Sud d’Italia che presenta delle caratteristiche metropolitane, si connota per una gestione continua e crescente del territorio a regolazione debole. La città si presenta come una zona urbana in condizioni strutturali difficili: le classi sociali, i decisori, i primi ministri e gli imprenditori non hanno sviluppato una visione che possa dare fiducia nel futuro. Restano come fattori comuni tra la due città, la specificità dei due modelli di metropolizzazione, la crisi delle rispettive governance e il singolare rapporto che hanno nei confronti dello Stato.

Le texte a été élaboré et rédigé en commun, néanmoins il faut attribuer à Daniel Behar les § 2, 3 et 4; les § 5 et 6 à Fabio Amato, les § 7 et 8 à Giovanni Laino. Introduction et conclusions sont écrits en commun. Le texte est dédié à la mémoire de Michel Anselme.

Fabio Amato, Daniel Behar et Giovanni Laino

# Transformations territoriales des métropoles maritimes face à la crise: Marseille et Naples

## 1 | Marseille et Naples: Villes ports/villes sœurs?

Les changements qui ont touché le phénomène urbain imposent de repenser la ville et la métropole (Soja 2007; Amin et Thrift 2005). Notre proposition consiste à mettre en place une comparaison entre les villes de Marseille et de Naples avec un regard centré sur la relation entre processus de métropolisation et mutations de la gouvernance territoriale.

Naples et Marseille sont deux villes anciennes, deux ports, deux 'plaques tournantes' entre le Nord et le Sud de la Méditerranée qui dans les vingt dernières années ont vécu la transformation des régions urbaines avec un profond changement des facteurs critiques et des formes, combinant à foibles résistance, et des dynamiques importantes d'innovation. Au delà des comparaisons relevant du cliché qui nous mènent à garder encore l'expression de *villes sœurs*, on peut remarquer que subsistent des fortes et multiples différences entre les deux villes qui, en revanche, ont subi de façon comparable une crise économique particulièrement importante, soulignant des formes de gouvernances inefficaces (tant sur le plan public/public que public/privé).

Sur la gouvernance de l'échelle métropolitaine, en fait, ces deux villes apparaissent incapables de développer et mettre en œuvre des plans stratégiques à moyen terme. Il s'agit de villes gérées par des classes dirigeantes impuissantes à capitaliser les ressources publiques qui s'ajoutent à une réduction progressive de l'investissement privé surtout dans le cas de Naples.

Après quelques éléments rapides de présentation des deux villes, on conduira de façon parallèle l'analyse des mutations récentes de Marseille et de Naples, autour de questions partagées: le rôle du port; les dimensions de la gouvernance; la rhétorique méditerranéenne; le rapport avec l'Etat.

## 2 | Marseille: un port 'mer/mer'

Marseille apparaît à ce point comme une ville port qu'on a pu la considérer historiquement comme une

«enclave mer/mer» (Viard 2014) au sein de son espace national. Cette singularité se décline sous tous les registres de son fonctionnement urbain.

Longtemps un des premiers ports mondiaux, grâce à sa fonction de porte vers les colonies, elle se caractérise d'abord par son économie commerciale, complétée par une production industrielle limitée à la première transformation des produits importés (huiles, savon...).

Globalement, c'est une économie de rente qui domine, renforcée par le poids de la promotion immobilière en son sein.

Cette économie trouve son pendant dans la structure sociale de la ville, longtemps marquée par le poids déterminant des grandes familles commerçantes (Zalio 1999) et en vis-à-vis celui des syndicats autour du monde portuaire (dockers). Simultanément, l'insularité portuaire et coloniale structure les vagues d'immigration successives (corse, italienne, arménienne, «pieds-noirs' et maghrébine...) qui vont organiser la croissance démographique de la ville (Temime 1988, 1991).

Le long règne du Maire G. Defferre (1953-1986) va symboliser un mode de gouvernance, clé de voute de ce système (Peraldi et Samson 2005), autour d'un principe simple: satisfaire les intérêts des grandes familles tout en menant des politiques sociales fondées sur le clientélisme et le communautarisme (Mattina 2004).

Enfin ce modèle de fonctionnement quasi insulaire trouve sa matérialité dans l'organisation de l'espace. Physiquement enclavé, entouré de massifs montagneux, l'espace urbain marseillais est à la fois vaste<sup>1</sup> et limité, avec une conséquence majeure et singulière en regard des autres grandes villes françaises: la ville-centre incorpore ses vagues d'expansion successives (grands ensembles de logements sociaux de l'après-guerre..) et jusqu'aux années soixante constituera sa propre banlieue.

.....  
1 La superficie de la commune de Marseille est de 250 km<sup>2</sup> soit 2,5 plus que Paris intra-muros.

C'est ce modèle urbain à la fois très cohérent et très spécifique que la métropolisation va venir progressivement bousculé et disloqué au fil de ces trente dernières années (Anselme et Péraldi 1987).

### **3 | Marseille: une métropole sans gouvernance?**

Comme toutes les grandes villes, Marseille va se trouver confrontée aux dynamiques de transformation induites par la métropolisation. On entend par là *a minima* deux processus interdépendants: d'un côté une transformation des lieux au travers d'une dynamique de dilatation «sans limites» de l'espace urbain, de l'autre côté, une montée en puissance des flux et des échanges à toutes les échelles qui tend à produire une dislocation fonctionnelle des espaces urbains (Behar 2010). Dans le cas marseillais, cette métropolisation va prendre trois formes, radicales, qui conduisent à s'interroger sur la gouvernabilité même de l'espace métropolitain.

#### **3.1 | Une aire métropolitaine sans ville centre**

D'un point de vue spatial d'abord, la métropolisation va conduire à une dilatation rapide de l'espace urbain en constituant de fait une aire métropolitaine extrêmement vaste. Mais, fait singulier, il ne s'agit en réalité pas d'un processus d'extension de la banlieue de Marseille.

S'affirme d'abord vers l'ouest la structuration d'un nouveau pôle de développement à partir du projet de l'Etat datant des années soixante: la création autour de l'étang de Berre d'un nouveau complexe industrialo-portuaire (Fos) et d'une ville nouvelle. Simultanément, vers le Nord se joue un processus d'englobement de la Provence et de sa capitale, rivale terrienne de Marseille, Aix en Provence, dans l'aire métropolitaine.

Et enfin vers l'est, se développe le long des axes de communication, une extension plus diffuse en direction de Toulon et du Var.

Si, de cette façon, s'organise peu à peu une véritable aire métropolitaine intégrée sur le plan fonctionnel, au travers des déplacements domicile/travail, des trajectoires résidentielles ou de la desserte des grands équipements (universités, hôpitaux...), sa structure urbaine est tout à fait singulière. Fondée sur une organisation villageoise, en 'nids d'abeilles', contrainte par le relief, recomposée par la structuration socio-économique de grandes plaques territoriales spécialisées – à l'ouest l'industrie et les classes moyennes, au Nord, les technopoles et les classes supérieures, à l'est les couches populaires – l'aire métropolitaine ne rentre pas dans le schéma classique centre/périphérie. Trois représentations dominent – celle de l'opposition entre Marseille ville-port et la Provence terrienne, celle d'une agglomération faite de villages et enfin celle d'une métropole juxtaposant des plaques spécialisées – qui toutes trois convergent sur un constat majeur et problématique: l'aire métropolitaine n'est pas l'hinterland de Marseille.

#### **3.2 | Deux mondes métropolitains qui s'ignorent**

Plus qu'ailleurs, la métropolisation marseillaise, c'est-à-dire l'intensification des flux et des échanges de toutes sortes a produit une juxtaposition de 'mondes métropolitains' que rien ne semble rapprocher.

D'un côté, se développe un monde métropolitain de la bifurcation économique: la place marseillaise s'est dotée, depuis une petite vingtaine d'années, de fonctions, activités, entreprises qui relèvent des hautes technologies, des nouvelles industries énergétiques et environnementales, de la société de la connaissance et des industries culturelles. La mutation du port, le projet urbain Euroméditerranée, l'arrivée du TGV, la politique de recherche et de l'enseignement supérieur, sont quelques-uns des vecteurs de cette mutation qui a fait définitivement sortir l'ancienne base métropolitaine du défunt empire colonial de son marasme et de son lent déclin. Il y a là un moteur métropolitain incontestable qui présente des aspects très positifs (régénérescence urbaine, promotion territoriale, nouvelles fonctions de reproduction sociale élargie, excellences diverses) et des aspects plus problématiques (renchérissement des places, décrochages sociaux, saturation au quotidien).

A ce monde métropolitain nouveau – issu de flux résidentiels et économiques, venant du nord, de Paris ou de Lyon, attirés par une forme d'héliotropisme et l'espoir d'un mode de vie à la californienne – s'oppose le monde métropolitain de la ville-port historiquement la plus internationale – donc cosmopolite – de France. Celui-là préexiste, porte l'héritage d'une longue histoire migratoire, de vieilles solidarités méditerranéennes ou plus lointaines, et tout simplement du statut portuaire de premier plan qui perdure. Mais pour une large part, cette construction métropolitaine-là, fondée elle sur des flux venus du sud, est très différente de la précédente. Elle accueille parmi tous les échanges un certain nombre d'activités informelles et d'activités illégales, qui sont bel et bien le propre d'une vraie métropole, dans la mesure où elles sont, comme partout dans le monde, la condition de l'insertion métropolitaine pour les nouveaux venus. Le fait métropolitain de ce grand territoire, c'est aussi la part, exceptionnelle en France, de son économie informelle et/ou illégale, dont il ne s'agit pas ici de discuter le poids et la non acceptabilité, avec sa grande diversité, mais seulement de reconnaître l'existence. Entre ces deux mondes, il ne s'agit pas seulement d'inégalités, voire de contradictions comme dans la plupart des métropoles, mais bien de deux sphères sociales et économiques qui se tournent le dos, s'ignorent ou tentent de s'ignorer.

#### **3.3 | Une économie qui se démondialise face à une société mondialisée**

La troisième dynamique de la métropolisation marseillaise tend à découpler une forme de 'démondialisation' économique en regard d'une société elle mondialisée (Lirzin 2013).

La société reste mondialisée en ce que malgré la fin du modèle colonial, l'essoufflement des fonctions d'échanges commerciaux, Marseille reste la ville la plus cosmopolite de France et un sas pour les migrations, même si les mouvements migratoires passant par Marseille ont tendance à décroître.

En regard de cette permanence, la rupture se situe sur le plan économique. Si l'économie métropolitaine reste marquée par une logique de la rente (foncière, immobilière notamment), l'affaiblissement des fonctions commerciales et productives a mécaniquement renforcé le poids relatif des transferts sociaux et de l'emploi public dans l'économie locale. Ce déséquilibre n'est pas compensé par le développement des fonctions métropolitaines supérieures et de l'économie de la connaissance dont la part dans l'activité locale reste en-deçà de la moyenne des grandes villes françaises. Parmi ces grandes villes, si l'aire métropolitaine marseillaise se distingue, c'est en raison du dynamisme du secteur des services et en particulier des services qualifiés (santé...). Autrement dit, l'économie est bien inscrite dans une dynamique de métropolisation, de diversification, de qualification et de sophistication, mais elle est moins mondialisée pourrait-on dire que celle du modèle ville-port dont elle est issue.

### 3.4 | Une ville-centre et une puissance publique en apesanteur

Cette triple transformation spatiale et sociétale qui caractérise le processus de métropolisation dans le cas marseillais met à mal non seulement le modèle de gouvernance antérieur mais la capacité même à gouverner le territoire métropolitain. En premier lieu, la dynamique de métropolisation intègre fonctionnellement un territoire politiquement fragmenté – ce qui est somme toute banal en France – mais surtout un territoire qui ne peut se reconnaître dans une ville, Marseille qui n'en constitue pas le centre. Bien qu'elle concentre environ la moitié de sa population, la 'ville-centre' peut d'autant moins exercer un leadership politique sur l'aire métropolitaine qu'elle apparaît comme le lieu de concentration de la pauvreté: à la fois la ville des pauvres et la ville pauvre, incapable de moderniser sa gestion, de se mettre à hauteur du défi métropolitain.

C'est ce double procès en légitimité qui vient renforcer la singularité en France de la situation de la gouvernance métropolitaine marseillaise: la ville centre est dans l'impossibilité d'y assurer un quelconque leadership politique et à l'échelle de la région urbaine, «l'imaginaire ici divise plus qu'il n'unit» (Roncayolo 1993). Mais au-delà de ces difficultés internes au monde politique local, c'est ce dernier dans sa totalité qui se retrouve en apesanteur, incapable d'offrir une perspective fédératrice à ces deux sphères métropolitaines qui s'ignorent et tout autant l'une que l'autre semblent indifférentes à la chose publique. C'est la construction d'une «coalition de croissance» (Logan et Molotch 1987) indispensable à la gouvernance et au développement métropolitains qui est ainsi invalidée.

## 4 | La Méditerranée: permanence rhétorique ou stratégique?

C'est en regard de ce constat que l'on assiste à la réactivation du récit méditerranéen (Maisetti 2013). Ce dernier fait partie de l'histoire longue marseillaise, autour de variantes successives: après la métropole coloniale, c'est le système industrialo-portuaire qui est mis en avant lors des trente glorieuses et c'est depuis les années 80 avec notamment le projet de renouvellement urbain entre la ville et le port «Euro-méditerranée' que la rhétorique méditerranéenne est placée sur le devant de la scène.

C'est d'abord de façon classique le Port qui est proposé comme objet fédérateur. Il est vrai que les activités portuaires pèsent encore pour plus de 40.000 emplois dans l'économie métropolitaine et qu'elles se répartissent d'un point de vue géographique autant à Marseille et autour de l'étang de Berre que dans le secteur d'Aix en Provence. Mais il n'en reste pas moins que l'hyper spécialisation du port dans les hydrocarbures, la régression de son rang mondial et la concurrence au sein même du monde méditerranéen de plateformes plus dynamiques (Tanger Med par exemple) rend difficile la construction d'un «référentiel' métropolitain autour du port. On en veut pour preuve le classement de Marseille, dans une étude récente sur les villes européennes (Halbert 2012), non plus dans la catégorie des 'métropoles maritimes' (avec Hambourg ou Rotterdam) mais dans celle, plus généraliste des 'métropoles d'affaires' (avec Lyon et Toulouse).

De là découle le déplacement de cette production narrative méditerranéenne vers le champ culturel, notamment autour de l'obtention du label 'Marseille Provence, capitale européenne de la culture' en 2013 et avec l'objet phare que constitue la réalisation du Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM).

Sur ce registre culturel, le récit méditerranéen a permis, non seulement de fédérer les différents acteurs politiques, de Marseille à Aix en Provence en passant par l'institution régionale, mais aussi de susciter les convergences avec les acteurs de la société civile organisée, qu'il s'agisse des milieux économiques (réseaux consulaires, associations des grands chefs d'entreprises) ou de la sphère culturelle.

Mais peut-on autour de ce récit, jeter les bases d'une gouvernance métropolitaine? Rien n'est moins sûr. Lorsque, simultanément, la question de l'organisation institutionnelle de la métropole est mise à l'agenda, les convergences entre le monde politique et la société civile disparaissent, tandis que les clivages et oppositions structurelles au sein de la sphère politique s'exacerbent.

## 5 | Naples, la métropole du *Mezzogiorno*

Naples est la seule ville dans le Sud de l'Italie qui présente véritablement des caractéristiques métropolitaines. Au cours des dernières décennies la ville centre a perdu de la population, mais en revanche la conurbation a enregistré une densification importante face à la baisse de la population des centres

chefs-lieux de province (Amato 2007; Calafati 2014; Casucci et Leon 2014; Svimez 2014). La densification progressive des directions de la croissance de l'environnement bâti, avec la densification des zones entre les différents centres de l'agglomération, offrent la possibilité de lire la dynamique du développement (Amato 2008). Néanmoins, la région napolitaine est encore polarisante. Face à toute une série de faiblesses de la ville et de son aire métropolitaine, il faut remarquer que, à l'échelle régionale, on assiste à une modernisation et une amélioration du réseau de mobilité et d'accessibilité. Au cours des 25 dernières années il y a eu une importante modernisation du réseau pour la mobilité: la première route (routes et autoroutes puisque, après le tremblement de terre de 1980), puis, à partir du milieu des années 1990 que de fer, qui ont considérablement augmenté l'accessibilité entre les différents centres de la couronne de la capitale.

Cette modernisation (qui a en partie rattrapé une dégradation des conditions et des capacités du territoire de la zone côtière) a animé des directrices de la densification de la région urbaine: le déplacement de parties importantes de la population vers les couronnes extérieures et la densification de sa construction ont été favorisés à l'évidence, par une amélioration fonctionnelle objective des possibilités de mobilité et d'accessibilité. Le réseau de transport routier et ferroviaire a été beaucoup amélioré, en devant le volant des processus de rééquilibrage du réseau urbain: Salerne et sa province gagnent en autonomie; la zone de Nola nouveau pôle de vent en gros avec l'interport que développe un lien tout au long la directrice Salerne-Caserte que by-pass Naples. Une série de déplacements – des activités de production et d'affaires – du centre-ville de Naples au centre des couronnes de l'agglomération et la mise en place d'une nouvelle polarité – en particulier les centres commerciaux – ont formé un réseau d'attracteurs qui ont densifié certaines zones de la périphérie, mais sans donner de nouvelles valeurs ajoutées et de ressources. Il y a très peu de ces attracteurs (centres de recherche, centres d'affaires, centres très spécialisés universitaires, compte tenu de la faiblesse des endroits entre la Seconde Université de Naples, Caserte et le siège de l'université du Sannio). Toutefois, Naples garde un rôle de polarisation par rapport à ses territoires, un déséquilibre qui est en train de s'affaiblir au cours des années.

En ce qui concerne la ville centre, le nouveau maire vit une crise extraordinaire, au bord de la faillite financière, la majorité politique est toujours en vol stationnaire, les actions mises en place sont des actions de marketing traditionnel: la piétonisation de la promenade de la mer; l'organisation des événements (American's Cup; match de Coup Davis; étape du Giro d'Italia). Une politique purement symbolique qui perd du consensus au fil des jours.

En général, même dans le débat sur la constitution de la ville-métropole (un nouvel organisme qui va remplacer la province) est opposé même pour le rôle de leadership du maire de Naples prévue par la loi.

L'aire métropolitaine est l'objet de multiples politiques et des processus de gouvernance gérés par plusieurs acteurs. Nous sommes en présence de une typologie de planification toujours en difficulté pour toutes les politiques publiques. En comparaison avec d'autres contextes le Sud en général a été touché par un modèle de régulation faible, des liens distendus, qui ont laissé beaucoup de place pour les groupes et les individus, sur et hors des règles officielles. Le système politique des partis et des autres organisations secondaires est en crise profonde et contraint de passer par une redéfinition profonde des alliances, des formules. De ce point de vue, Naples ressemble à une ville avec de graves contradictions du capitalisme fordien, offre à la fois des facteurs typiques de la société 'tardo moderne': la crise de la démocratie représentative à tous les niveaux. Il suffit de considérer, par exemple, la propagation des bâtiments fantômes que l'Agence des Impôts a détectés dans tout le pays, le taux de consommation des terres en raison de processus de type souvent mal utilisés ou pas correctement planifiés. Voir aussi la propagation de l'économie informelle comme dans d'autres domaines importants de la vie publique. Même le faible impact des outils de aménagement du territoire et l'incapacité de construire des outils stratégiques réels de planification confirment cette hypothèse.

## 6 | Naples ville port?

En général, grâce aux études mises en place dans les dernières années nous nous rendons compte que le rôle que les études traditionnelles donnaient à la base économique dans la dynamique de développement du territoire est largement modifié. Il faut remarquer, par exemple, la croissance du commerce des marchandises et des passagers dans le port de Naples. Bien qu'il existe d'importantes transformations après pôles de petits districts de fabrication qui permettent encore de réaliser une part importante de la richesse, le travail dans l'administration publique absorbe la plus grande part de la population de l'agglomération. En terme de gouvernance, le port est l'une des nombreuses îles d'un archipel métropolitain fait par acteurs, institutions, différentes populations etc.). Le rôle du port a été important dans certaines périodes. Si dans les dernières trente années le poids économique autour de l'activité portuaire est faible, il faut remarquer que le trafic de conteneurs (surtout avec la Chine) et de marchandises et le flux des passagers des croisières sont devenus de plus en plus considérables même face à la compétition croissante du port de Salerne. Un projet de rénovation du *waterfront* pour rouvrir le port à la ville n'a pas été achevé. Néanmoins, l'Administration portuaire est l'une des dizaines d'institutions de gouvernance qui, sans surprise, dans les derniers mois est en crise parce que le système politique national et local ne parvient pas à un accord sur la nomination du chef. Au delà des rhétoriques, Naples ville portuaire est donc une image pas du tout correspondante à la réalité.

## 7 | Naples entre différenciation, régulation et résilience

Naples (et sa région) est très riche et dense d'images: Serena sur l'abîme, kaléidoscope, Volcan en sommeil, tremblement de terre quotidien. De la *Campania felix* à la terre des feux<sup>2</sup>. Le grand poids de la stigmatisation semble aller du centre-ville vers les périphéries (Scampia, Casal di Principe, la terre des feux, etc.). La rhétorique de la ville portuaire au centre de la Méditerranée est constamment relancé par certains chercheurs et praticiens. Mis à part sa preuve partielle il est clair qu'il s'agit d'un récit rhétorique qui ne parvient pas à être hégémonique dans le débat public. Pour diverses raisons, de nombreux acteurs concernés qui s'emploient à Naples, publics et privées, ils sont beaucoup plus liés aux acteurs de Rome et Milan plutôt que ceux avec le Sud. Des relations avec le Sud sont plutôt mises en évidence dans le domaine culturel (musique, cinéma, littérature). Le tourisme qui a eu une certaine croissance est encore très attiré par l'extraordinaire patrimoine des environs de Naples (Pompéi, Herculaneum, Côte amalfitaine, îles, Champs Phlégréens). En fait, au delà des images, il nous faut proposer des différents interprétations de la croissance des périphéries de la première et de la deuxième couronne comme l'étalement de une constellation instable et variée de centres. En partant du centre historique de Naples ou des anciennes centres de la périphérie, on peut observer les différents éléments du paysage urbaine qui donnent lieux à une variété de matériaux, toujours formés dans les matrices de géo-historique de territorialisation: de morceaux de la ville consolidée hérités des siècles passés, qui contiennent une grande quantité d'objets monumentaux; zones d'habitat social de différents types, de nombreux appartements maintenant vendus aux habitants. Les pièces de ce puzzle sont des différents paysages urbains qui sont liés à des différentes formations socio-économiques.

En direction des zones externes entrent en jeux des groupes des petites et moyennes villes, les couronnes des banlieues, des fragments de terres agricoles, les friches industriels et agricoles, des zones contaminées à assainir, morceaux du tertiaire que la crise a dévasté en les rendant obsolète. Des combinaisons possibles des dimensions mentionnées et des chantiers de la ville consolidée naissent et se rassemblent au bord des zones urbaines, en créant une synthèse métropolitaine de construction dense et étendue dispersé parfois entrecoupée de fragments de campagne enclavé. En simulant l'œil d'un oiseau nous pouvons imaginer de croiser des districts et des parcs de la main publique et privée ou ex-publiques, entrecoupés d'îlots de bâtiments vétustes, des compositions de maisons mitoyennes, les tours et les attelles, les différents types de maisons basses ou en copropriété et les immeubles

.....  
2 Cette expression a été utilisée pour la première fois dans le Rapporto Ecomafie 2003 de la Legambiente pour indiquer le désastre écologique en Campanie.

d'habitation, des bâtiments anciens, les églises et d'autres éléments de repère pour le territoire. Une variété de tailles et de modèles de vie qui est la preuve significative des différentes formes de l'habitat et des classes sociales qui se sont distribués tout au long des différentes directions de l'expansion.

Ces formations ont souvent à voir avec la géographie du système des infrastructures et des sous-services, mais aussi avec les services traditionnellement fournis par la ville: pas d'écoles, parcs, théâtres, hôpitaux mais, à titre d'exemple, des entrepôts, des zones de rassemblement de déchets, de résidus de zones cultivées, les incinérateurs, les décharges, le traitement et l'élimination des déchets des déchets et ainsi de suite (Laino et Manunza 2014).

Un certain nombre de phénomènes sont probablement les principaux facteurs de la transformation du territoire de l'agglomération et peuvent aider à identifier les principales tendances du développement et à déchiffrer le paysage social et économique des lignes de construction que du centre-ville à l'extrême croix et la couronne densifient l'agglomération.

Notre hypothèse est détecter possibles perspectives pour analyser les transformations spatiales dans les dernières vingt années caractérisées par la crise de la ville fordiste. La tentative est de faire l'hypothèse des causes qui peuvent expliquer la formation du puzzle des paysages de l'agglomération de Naples.

## 8 | Le rapport avec l'État: une gestion continue et croissante du territoire à régulation faible

Le territoire est l'objet de multiples politiques et de processus de gouvernance avec plusieurs acteurs. Il est évident, toutefois, que par rapport à d'autres contextes l'Italie et le Sud en particulier ont été touchés par un modèle de régulation faible, constitué par des liens à maille large, qui ont laissé beaucoup de place aux groupes d'intérêt et aux individus, sur et hors les règles officielles (*l'abusivisme* est un exemple).

Au delà de la concentration des friches industrielles produits par la crise du fordisme (les périphéries est et ouest de la ville de Naples), l'agglomération est caractérisée par une constellation de très petits espaces et des conteneurs, marqués par la désuétude, produits par l'abandon des anciennes fonctions qui ont été utilisés.

Au niveau de la gouvernance de Naples, il faut remarquer que la ville reflète aussi l'échec substantiel du schéma directeur approuvé par le maire Bassolino en 1999, quand un nouveau plan construit par des variantes. Ce plan, un fois échoué, a eu de mauvais résultats pour chacun des principaux domaines traités par les variantes.

La détermination d'une forte protection du centre-ville prévue par le plan n'a pas été en mesure de lancer une réutilisation généralisée des grands monuments (les anciens couvents et les autres grands bâtiments abandonnés) d'une vieille ville très vivante et pleine de résidences pour les classes inférieures. Même les programmes qui suivent la définition par

l'UNESCO de patrimoine de l'humanité vivent des difficultés de mise en œuvre et présente de nombreuses inconnues. Pour les trois grandes zones périphériques les choses ont empiré, avec des choix qui après vingt ans sont sensiblement inassouvis, tacitement désavoués, comme conséquence d'un blocage que produit i des graves inerties de la planification opérationnelle. A titre d'exemple à l'ouest, la transformation de la zone de Bagnoli, qui comprenait le déplacement de la Cité des Sciences suppose un grand parc et une zone renouvelée de services et des résidences avec le remake de la côte. Aujourd'hui, il y a une grande zone abandonnée avec quelques rares modifications apportées, mais qui ne sont pas utilisés. Un domaine dans lequel le gouvernement national a mis en place un commissaire qui *bypasse* la ville par les choix qui seront faits.

Au nord, en fin, le réaménagement de Scampia centré sur la réduction de 'Le Vele' (les Voiles), des grands blocs de logement public, a été partiellement atteint, mais devrait laisser la situation entièrement inachevée. Cela compte d'autant plus qu'il n'a été réalisé le transfert prévu de l'aéroport. Cela vaut également pour le transfert prévu de la plus grande zone de dépôts de pétrole dans le Sud, située dans la banlieue Est qui est l'objet de la planification opérationnelle depuis quinze ans, avec quelques zones réellement transformées par des interventions isolées.

Dans la grande et petite échelle, Naples est présente comme une zone urbaine, dans des conditions structurelles très difficile: les classes sociales, les décideurs, les chefs de gouvernement et les entrepreneurs, ne développent pas une vision qui puisse donner confiance et un sentiment de citoyenneté avenir. Ceci avec une réduction significative des financements publics disponibles et des difficultés sévères des dépenses des financements européens. Un aspect périodiquement présent dans les médias est la chronicité de problèmes de pollution de l'environnement que permet une médiatisation du genre «De Campania Felix à la poubelle de l'Europe». On dénonce une utilisation criminelle des nombreux sites d'enfouissement des déchets toxiques, l'utilisation massive des carrières et des terres telles que les décharges de déchets municipaux mal traités. L'omission de prendre soin du cycle de l'eau et des sources de pollution (industrielle et agricole) a produit une crise permanente de l'environnement, en partie remarquée de façon rhétorique par les médias, mais objectivement extraordinaire pour l'Europe.

## **9 | Marseille et Naples: à la recherche d'une gouvernance métropolitaine, dans une dépendance à l'Etat?**

La capacité de gouvernance des zones urbaines peut être en crise, mais les villes sont en constante évolution et des parties importantes du corps social sont en mouvement: on met en place des pratiques de résistance, de résilience, en faisant face aux dynamiques socio-économiques plus générales avec la résistance et les 'frottements' de contextes géo-

graphiques et culturels de la ville.

A l'intérieur d'une transformation majeure que l'Occident connaît, dans le cadre de la crise économique, les villes représentent les limites fortes de la capacité du gouvernement, dans les systèmes de représentation et d'organisation de la sphère publique qui sont eux-mêmes rapidement redéfini. D'autre part peut-être la localisation exceptionnelle, surplombant la Méditerranée, au-delà de la nostalgie du déterminisme géographique, offre pour les deux villes des scénarios possibles de re-signification et mise en valeur qui pourraient faire face à une caractéristique structurelle. En fait les deux villes et leurs territoires ont redéfini le sens, le contenu, la forme et la fonctionnalité de la relation entre le capital social, les habitants, les formes et les facteurs de production et des revenus, la division sociale et l'utilisation des infrastructures. Un défi qui secoue ses poignets.

Que subsiste-t-il alors de la spécificité de la Ville Port qui justifiait il y a trente ans que l'on compare Marseille et Naples? Leurs trajectoires socio-économiques divergent et les problèmes de gouvernance qu'elles rencontrent ne sont pas de même nature.

On peut pourtant au terme de cette mise en parallèle repérer un trait commun entre elles: leur place 'à part' au sein de leurs espaces nationaux. Qu'il s'agisse pour Naples, la ville la plus importante du Sud qui a connu dans les dernières années de graves problèmes de production et de distribution de la richesse comme de gouvernabilité. Naples est une ville que dans les vingt dernières années a vu se répandre l'utilisation de formes extraordinaires de gouvernement (pour les déchets solides municipaux, la circulation, la réhabilitation de terrains contaminés, le réaménagement des friches industrielles, la reprise des sites archéologiques de valeur et de prestige international). Ou qu'il s'agisse pour Marseille de son aire métropolitaine extensive, sans ville centre reconnue et où cette dernière se distingue par sa pauvreté, les deux villes ne relèvent pas d'un modèle de métropolisation ordinaire.

Il s'ensuit, dans le cas de Marseille, une attention particulière constante de l'Etat qui relie la ville port à la métropole contemporaine. De tout temps, l'intervention de l'Etat a été au cœur de la transformation urbaine et économique de Marseille, autant lors de la création du Port que pour son extension vers l'Est à Fos ou pour le renouvellement de sa relation à la ville avec le projet Euromed.

Il n'y a que deux villes en France qui relèvent d'un tel régime, tout contre l'Etat: la capitale Paris, comme dans la plupart des pays, et Marseille. Et c'est bien la singularité de la métropole portuaire nationale, tant dans ses héritages que dans ses réalités contemporaines qui justifie un tel traitement. Ce sont autant les exigences de la réparation sociale et sécuritaire d'une ville port pauvre et cosmopolite que les nécessités d'ouverture au monde via une métropole méditerranéenne qui expliquent cet interventionnisme d'Etat.

Ayant décidé en 2013, d'imposer la création d'une institution métropolitaine à Marseille, l'Etat s'est mis

en situation de répondre à un triple défi. Il lui faut d'abord au titre de ses fonctions régaliennes rétablir la crédibilité de l'action publique face à une société métropolitaine en crise (délinquance, vote protestataire). Il doit dans le même temps réduire la fragmentation politique, réconcilier la ville centre et son aire métropolitaine. Et c'est enfin l'intérêt des acteurs sociaux pour la chose publique qu'il lui faut susciter. Voilà qui singularise le pari métropolitain marseillais! Dans le cas de Naples, il y a deux explications de la crise: d'une part, une réduction substantielle des politiques centrales d'investissement de l'État, en réponse à la crise économique, surtout en termes de faible requalification du territoire et de importante réduction de l'État-providence; D'autre part, un sérieux déficit de capacité de gouvernement aux niveaux régional et local, comme de la capacité 'visionnaire' des milieux économiques. Tout ça a entraîné un profond sentiment de stagnation et de blocage dans la crise.

Les deux villes semblent donc suggérer un rôle particulier de l'État. Ce besoin évident d'une réinvention de leur rôle à différentes échelles spatiales rend néanmoins crédible une reprise de leurs économies, tirant parti de leur localisation stratégique sur la côte méditerranéenne.

## Références bibliographiques

- Amato F. (2007), "Dall'area metropolitana di Napoli alla Campania plurale" in Viganoni L. (a cura di), *Il Mezzogiorno delle città, tra Europa e Mediterraneo*, Franco Angeli, Milano, pp. 175-197.
- Amato F. (2008), "La periferia italiana al plurale. Il caso del Napoletano" in Sommella R. (a cura di), *Le città del Mezzogiorno. Politiche dinamiche attori*, Franco Angeli, Milano, pp. 219-242.
- Amin A., Thrift N. (2005), *Città. Ripensare la dimensione urbana*, Il Mulino, Bologna, (edizione originale 2000).
- Anselme M., Peraldi M. (1987), *Marseille et ses sœurs. Notes sur la dynamique urbaine de quelques métropoles méditerranéennes*, Cerfise, Marseille.
- Behar D. (2010), "La métropolisation: version française d'un paradigme universel", dans Cailly L. et Vanier M. (dir.), *La France une géographie urbaine*, A. Colin, Paris, pp. 113-124.
- Calafati A. (2014), *Città e aree metropolitane in Italia*, Working Papers 1, Gennaio 2014, GSSI Urban Studies.
- Casucci S., Leon A. (2014), "Cambiamenti in atto nelle città metropolitane del nostro Paese", *Meridiana*, no. 80, Viella Editore, pp. 10-40.
- De Lucia V. (2014), "La città metropolitana di Napoli. Poteva essere un'occasione di riscatto", *Meridiana*, no. 80, Viella Editore, pp. 125-142.
- Di Gennaro A. (2014), "Per una storia dell'ecosistema metropolitano di Napoli", *Meridiana*, no. 80, Viella Editore, pp. 105-120.
- Halbert L. et al. (2012), "Quelles métropoles en Europe?", *Travaux*, no. 16, Datar, Paris.
- Laino G., Manunza L. (2014), *Which post metropolis from the south?*, [risorsa online: <https://www.youtube.com/watch?v=MkIR3sZkWJc>].
- Lirzin F. (2013), *Itinéraire d'une rebelle Marseille*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Logan J.-R., Molotch H. (1987), *Urban fortunes: the political economy of place*, University of California Press, Berkeley.
- Maisetti N. (2013), "City-branding et fragmentation métropolitaine: l'impossible recherche d'une marque territoriale dans le cas du territoire marseillais", in *Communication et Langages*, no. 175, pp. 95-118.
- Mattina C. (2004), *La régulation clientélaire, relation de clientèle et gouvernement urbain à Naples et Marseille*, Thèse en sciences politiques Université Grenoble II.
- Peraldi M., Samson M. (2005), *Gouverner Marseille. Enquête sur les mondes politiques marseillais*, La Découverte, Paris.
- Roncayolo M. (1990), *L'imaginaire de Marseille: port, ville, pôle, Chambre de commerce et d'industrie de Marseille*, Marseille.
- Soja E. W. (2007), *Dopo la Metropoli. Per una critica della geografia urbana e regionale*, Pàtron, Bologna, (edizione originale 1999).
- Svimez (2014), *Rapporto sull'economia del Mezzogiorno*, Il Mulino, Bologna.
- Temime E. (dir., 1989-1991), *Migrance. Histoire des migrations à Marseille*, Édisud, Aix-en-Provence.
- Viard J. (2014), *Marseille, le réveil violent d'une ville impossible*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Zalio P.P (1999), *Grandes familles de Marseille au XXe siècle. Enquête sur l'identité économique d'un territoire portuaire*, Belin, Paris.

#City | Photo de Sergio Camplone



### **Identité, Politiques publiques, Gouvernance métropolitaine**

En Italie, la création des villes métropolitaine, en projet depuis 1990, est désormais entérinée dans la loi. A travers leurs discours et leurs pratiques, les acteurs des différents échelons (Communes, Province et Région) sont amenés à se positionner vis-à-vis de la construction de cette maille territoriale. La complexité de ce jeu d'acteurs est ici abordée à travers l'exemple de Bologne, chef-lieu de la région Emilie-Romagne, région caractérisée à la fois par le polycentrisme (un des piliers du «modèle émilien») et l'homogénéité politique de sa classe dirigeante autour du Parti Démocratique. Dans ce contexte marqué par la relation dialectique entre polycentrisme et métropolisation, les rapports entre l'institution régionale et la ville métropolitaine naissante prennent différentes formes. L'imposition du cadre de l'ancienne province par l'Etat est venue clore les négociations entre les différentes collectivités au sujet des limites territoriales de la ville métropolitaine, mais la rédaction en cours de son statut risque à son tour de faire fonctionner le jeu d'acteurs sous le mode de la concurrence. Les tensions éventuelles sont toutefois étouffées dans la sphère publique par la production d'un discours orienté vers le consensus et la complémentarité, notamment à travers la construction d'une identité métropolitaine qui reprend largement les éléments déjà mobilisés de longue date par la Région pour se définir.

### **Identity, Public policy, Governance**

In Italy, the creation of Metropolitan Cities, which has been discussed since 1990, is now confirmed by law. Through their speeches and their practices, the institutional actors of local and regional authorities are remodeling their relative positions on this new basis. The complexity of this new network of relationships between actors is here approached through the example of Bologna, which is the Emilia-Romagna's administrative center. Emilia-Romagna is known to be a polycentric region and most of its politician leaders belong to the same political party (the Partito Democratico). In this context marked by the dialectical relation between polycentric development and metropolization, the relationship between the regional institution and the rising Metropolitan City takes various forms. As the State decided to impose the shape of the old provincia, there is no longer competition for the definition of the boundaries of the Metropolitan City, but the draft of the metropolitan status could be a new pretext for the institutions to compete. However, communications are more focused on the idea of a complementarity between the Region and the Metropolitan City. In particular, they both use the same ideas to build a sense of territorial identity.

### **Identità, Politiche pubbliche, Governance**

In Italia, dopo ben 25 anni di dibattito, la creazione delle città metropolitane, è ormai legge. Nei loro discorsi e nelle loro attività, gli attori politici, a tutti i livelli di governo (Comuni, Province e Regioni), stanno modificando le loro relative posizioni in merito alla costruzione di questa nuova realtà territoriale. In questo contesto, la complessità delle loro relazioni, viene trattata attraverso l'esempio di Bologna: capoluogo della regione Emilia-Romagna, caratterizzata sia dal policentrismo sia da una forte omogeneità politica dei suoi dirigenti intorno al Partito Democratico. All'interno di questa relazione dialettica tra policentrismo e metropolizzazione, i rapporti tra l'ente regionale e la nascente città metropolitana si concretizzano in diversi modi. Il dibattito sulla definizione dei confini dell'area metropolitana è stato chiuso dalla decisione dello Stato di imporre i confini delle vecchie province, ma la nuova fase di redazione del statuto della città metropolitana potrebbe a sua volta scatenare la competizione tra i vari enti. Tuttavia, le potenziali tensioni vengono generalmente messe a tacere nei media, attraverso discorsi orientati a favorire il consenso e la complementarietà, in particolare costruendo un'identità metropolitana: molto simile a quella già da lungo tempo utilizzato per definire la regione stessa.

Dorian Bernadou

# Les enjeux de la construction d'une ville métropolitaine dans une région polycentrique: le cas de Bologne

La naissance d'une nouvelle maille de pouvoir peut légitimement être perçue comme un bouleversement sur le plan institutionnel. La loi Delrio, promulguée le 8 avril 2014, institue après près de vingt-cinq années de gestation un nouvel échelon administratif pour la gestion du fait métropolitain. La question de l'insertion des Villes Métropolitaines italiennes dans le paysage institutionnel en place se pose donc de manière concrète. Si elles sont censées se substituer aux Provinces sur le territoire qu'elles occupent, comment vont-elles se positionner – concurrence ou complémentarité? – vis-à-vis des Régions italiennes, organes majeurs du processus de décentralisation et jusqu'ici interlocuteur privilégié de l'Etat central.

L'intérêt de ce cas d'étude repose sur un paradoxe: Bologne est à la fois le fer de lance de la réforme des Villes Métropolitaines en Italie et la capitale de la Région Emilie-Romagne, dont la hiérarchie urbaine est d'autant moins évidente à établir que les politiques territoriales menées par la Région ont longtemps été marquée par un fort polycentrisme, revendiqué comme constitutif de son identité. Dans ce contexte, je prêterai attention aux modalités de relation qu'ont pu entretenir les acteurs politiques des différents niveaux institutionnels – et particulièrement de ceux de la Région – vis-à-vis de cet objet qu'est la Ville Métropolitaine de Bologne en formation.

Les deux questions fondamentales qui seront abordées ici sont celle des limites, la définition des contours à l'intérieur desquels s'exercera l'autorité de la Ville Métropolitaine, et celle du contenu, que ce soit les fonctions à lui attribuer ou les référents identitaires qui seront utilisés pour la définir. Le couple identité locale/identité régionale étant souvent considéré par les spécialistes comme particulièrement structurant pour la population et l'action publique en Italie. Ce travail repose sur une série d'entretiens semi-directifs menés en janvier et mars 2014 auprès de techniciens et d'acteurs politiques locaux impliqués dans la création de cette nouvelle maille.

## 1 | La Région Emilie-Romagne, quel rôle parmi les acteurs impliqués dans le choix des limites du territoire de la Ville Métropolitaine?

A l'échelle nationale et dès les premiers projets de loi de 1990, la solution proposée à la nécessité de gestion de la question urbaine à l'échelle métropolitaine est envisagée à travers le choix d'une solution structurelle, ou «maille dure» c'est-à-dire la création d'une seule instance et d'un seul territoire de gestion pour tous les problèmes. Le modèle de formes associatives souples à la française (comme à Lyon, Bordeaux ou Lille) est donc d'emblée mis de côté puisque considéré comme trop faible. Se pose alors rapidement la question de la délimitation territoriale de cette nouvelle maille.

### 1.1 | Un rôle d'observateur distant malgré les sollicitations de l'Etat central

En Emilie-Romagne comme ailleurs en Italie (Rivière, 2000), le consensus sur les limites administratives de cette maille a tardé à se faire. Les années 1990 ont ainsi été le théâtre d'affrontements entre deux visions opposées du rôle de la Ville Métropolitaine, transversales par rapport au positionnement politiques mais incarnées par des acteurs de niveaux institutionnels différents. La première hypothèse présentait une métropole au territoire restreint, re-centré sur la partie urbanisée de l'agglomération bolognaise et portée par la Commune de Bologne; et l'autre à une métropole au territoire plus large, correspondant aux limites de la Province – évidemment soutenue par l'institution provinciale qui se refusait à ne plus gérer que les marges (Tanter et Toubon 2006) – et qui est aussi en définitive le choix entériné par la récente loi<sup>1</sup>. En 1990, l'Etat avait confié à la Région le soin d'arbitrer ces débats et de prononcer avant juin 1991 la décision finale sur le

.....  
<sup>1</sup> Les dix villes métropolitaines italiennes sont instituées par la loi no. 56 de 2014, aussi appelée «loi Delrio».



Figure 1 | Le système urbain de la Via Emilia.

Source | Delpirou et Mourlane, 2011, avec l'aimable autorisation de l'auteur.

périmètre à adopter<sup>2</sup>, ce qu'elle ne fit pas, à l'instar des autres régions italiennes. Les raisons avancées pour expliquer cet immobilisme sont doubles: d'une part «la création d'une instance métropolitaine était susceptible de minorer le poids de la Région dans son rapport privilégié avec l'Etat» (*ibidem*), d'autre part l'accession de Bologne au statut métropolitain allait à l'encontre du plan d'aménagement régional tout juste approuvé et qui faisait de la région Emilia-Romagne toute entière un système dont il fallait renforcer le polycentrisme<sup>3</sup>. Pour ne pas avoir à trancher entre les tenants des deux courants, la Région promeut en 1992 une consultation auprès des communes exclues par la solution de la zone restreinte «afin qu'elles manifestent leur souhait soit de participer à l'aire métropolitaine, soit de voir réviser les circonscriptions provinciales» (*ibidem*). Le résultat est clair: la très grande majorité des communes de la province souhaite être intégrée à la métropole, à l'exception de celles gravitant autour de la ville d'Imola<sup>4</sup>, dans la partie Est du territoire provincial.

.....  
2 Avec la loi no. 142 de 1990 de réforme des collectivités locales, qui proposent que soient englobée dans les métropoles «les communes qui entretiennent avec elles des rapports d'étroite intégration en ce qui concerne les activités économiques, les services essentiels de la vie sociale, ainsi que les relations culturelles et les caractéristiques territoriales».

3 Piano Territoriale Regionale, Regione Emilia Romagna, 1990.

4 Selon les chiffres du recensement de 2011 de l'ISTAT, Imola compte plus de 67.000 habitants et son arrondis-

## 1.2 | La position d'Imola comme pierre d'achoppement de ce processus

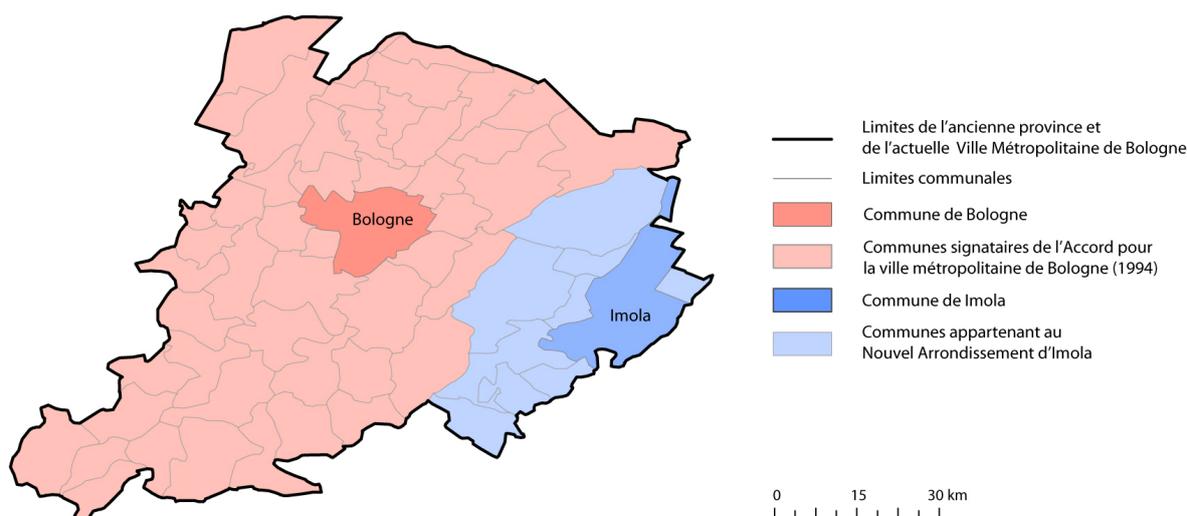
Le territoire de la province de Bologne n'est pas homogène, ni sur le plan de sa géographie physique, ni sur celui des appartenances locales. Luciano Vandelli, expert dans les débats sur les réformes institutionnelles, l'énonce en ces termes: «Le territoire de Bologne est constitué de quatre composantes: l'agglomération urbaine, la montagne, la plaine et l'Est (la zone d'Imola) ce sont quatre âmes, quatre identités différentes»<sup>5</sup>. Entre Bologne et Imola passerait donc une frontière culturelle encore vive dans la Région, celle qui sépare la Romagne de l'Emilie. Mais si le cas de l'intégration d'Imola à la Ville Métropolitaine pose problème, ce n'est pas qu'une question de particularisme culturel. Les liens qui unissent Bologne et Imola sont assez complexes: historiquement, Imola ne faisait pas partie du *contado* de Bologne, ni de la province napoléonienne du Reno. Imola n'est intégrée au territoire de la province de Bologne que lors de sa création en 1859<sup>6</sup>. A l'origine le territoire provincial est toutefois découpé en

.....  
sément 133.000, soit près de 15% de la population de la province (future ville métropolitaine). La commune de Bologne quant à elle compte un peu plus de 370.000 habitants.

5 Tous les entretiens cités dans cet article ont été réalisés entre janvier et mars 2014.

6 Par le décret no. 79 du 27 décembre 1859 prononcé par L. C. Farini en vue de l'annexion de l'Emilie au Royaume d'Italie.

## La Ville Métropolitaine de Bologne et le cas d'Imola



**Figure 2** | Carte administrative de la province de Bologne au moment de la signature de l'Accord pour la ville métropolitaine de Bologne.

trois arrondissements (*circondari*): Bologne, Imola et Vergato. Ce statut particulier sera retiré à l'arrondissement d'Imola par le régime fasciste, réintégrant de fait Imola dans l'arrondissement de Bologne.

Au cours des dernières décennies, Imola et les communes qui l'entourent ont négocié avec la Province de Bologne une autonomie croissante, donnant parfois lieu à des innovations en termes de réformes administratives, jusqu'à ré-obtenir en 1995 le statut d'arrondissement, qui s'est traduit par une plus grande liberté, notamment en termes de fiscalité locale. C'est là peut-être une des clés des réticences exprimées par Imola et son arrondissement: la crainte de se voir imposer les taxes et impôts locaux par le chef-lieu. Alors que Bologne est le fer de lance de cette réforme<sup>7</sup>, la position d'Imola va donc – au-delà d'un enlisement plus général du projet à l'échelle nationale (Rivière 2004) – cristalliser les blocages dans la réflexion sur la métropolisation institutionnelle de la capitale régionale. Lorsqu'en 1994 Luciano Vandelli rédige l'Accord pour la ville métropolitaine de Bologne<sup>8</sup>, seules dix communes sur les soixante-et-une que comptait alors la province refusent de signer: il s'agit une fois de plus des

communes entourant Imola.

Lors de leurs prises de paroles<sup>9</sup>, les différents acteurs politiques revendiquent le rôle de charnière joué par Imola entre les systèmes émiiliens et romagnols. La thématique de l'identité territoriale est donc ici un instrument dont vont user les acteurs politiques pour légitimer leur autonomie acquise. «Le seul problème c'était Imola, qui a toujours eu une certaine autonomie, jusqu'à la reconnaissance administrative de son statut d'arrondissement. Imola, par rapport à reste de la province s'est toujours vécue comme à part, avec ses propres caractéristiques» reconnaît le chef de cabinet du maire de Bologne.

Le 11 mars 2009, le député du Parti Démocrate (PD) M. Marchignoli, ancien maire d'Imola entre 1999 et 2008, est allé jusqu'à déposer un amendement au projet de loi sur le fédéralisme fiscal, qui était censé permettre de maintenir en vie les provinces dans le cas où l'aire métropolitaine ne coïncidait pas avec le territoire provincial, ce qui est selon lui le cas de Bologne. Les amendements seront rejetés par la majorité du PD à l'initiative de la loi. Les tensions sont alors telles que l'idée d'un transfert de l'arrondissement d'Imola vers la province de Ravenne apparaît dans la presse locale. Il s'agit plus d'une mise en scène, un peu provocatrice, destinée à attirer l'attention sur le fait qu'Imola ne compte pas être absorbée dans la Ville Métropolitaine sans défendre ses privilèges. Au moment de mon enquête de terrain (janvier-mars 2014), ce sentiment a évolué, sûrement aussi parce que les projets de loi alors énoncés semblent résoudre la question territoriale en imposant le cadre de l'ancienne province. Lorsque je lui demande qui selon lui va être impliqué

7 Qu'il s'agisse des députés promoteurs de la réforme de 1990 (A. Barbera, R. Zangheri, F. Bassanini, F. Piro et P. F. Casini) ou de ceux qui l'ont réactivé dans les années 2010 (le sénateur W. Vitali et le ministre G. Del Rio), les hommes politiques qui défendent la naissance des villes métropolitaines sur la scène nationale sont presque toujours émiiliens. C'est ce qui explique que l'on passe de quatre villes (Rome, Turin, Milan et Naples) du tout premier projet aux dix villes actuelles, incluant Bologne.

8 Lorsque Walter Vitali est élu maire de Bologne en 1993 il profite de la liberté conférée par la réforme du statut de maire pour mobiliser Luciano Vandelli comme «adjoint à la ville métropolitaine», structure encore inexistante.

9 C'est le cas par exemple de M. Raccagna, un responsable de la branche locale du PD, dans son interview publiée le 29.08.2012 dans le quotidien *Il resto del Carlino*.

dans la rédaction du statut de la ville métropolitaine à naître, le maire actuel, D. Manca, répond: «Je pense qu'il sera fait par la Région, la commune de Bologne et la commune d'Imola qui sont les trois polarités les plus importantes, avec la structure de l'ancienne province»<sup>10</sup>.

### **1.3 | Le déplacement du conflit des limites du territoire vers le Statut de cette nouvelle maille institutionnelle**

Sur le plan territorial et malgré tout le travail accompli par les acteurs locaux pour arriver à un consensus, le cadre provincial a finalement été imposé par l'Etat, dans une pure logique top-down, à travers la loi Delrio. Les différentes institutions semblent avoir accepté sans trop de difficulté le cadre provincial, qui est désormais présenté comme adapté au cas bolognais (contrairement à beaucoup d'autres villes métropolitaines italiennes) et mobilisent toute une série d'indicateurs visant à légitimer ce choix et à montrer que sur le plan économique ou démographique, la commune de Bologne n'écrase pas son *hinterland* (PTR, 2010) et que le territoire provincial fonctionne bien selon une logique métropolitaine. Par exemple le fait que lors du recensement de 2001, 46% des entreprises sont localisées dans le chef-lieu et 54% dans les autres communes du territoire provincial. En ce qui concerne les déplacements domicile-travail (plus d'un million de trajets par jour)<sup>11</sup>, seulement la moitié se fait au sein du territoire de la commune de Bologne, un quart a pour origine et pour destination d'autres communes du territoire provincial tandis que le quart restant met en relation, dans un sens ou dans l'autre, la commune de Bologne avec une autre commune de la future Ville Métropolitaine.

Une fois les considérations à propos de la délimitation territoriale de l'entité à naître réglées dans la loi, l'attention était susceptible de se porter sur le statut à donner à la Ville Métropolitaine. Le texte la loi Delrio permettant une certaine liberté d'interprétation, les jeux de pouvoir entre acteurs institutionnels ressurgissent. Les principales tensions s'observent autour des compétences à déléguer à la cette nouvelle entité mais aussi sur la manière dont elle sera gouvernée, entre la nomination d'office du maire de la ville chef-lieu (cas prévu par la loi) et une élection directe du président de la Ville Métropolitaine. Les petites communes périphériques tout comme les élus provinciaux et régionaux se méfient de l'extension du pouvoir du maire de Bologne. «La Ville Métropolitaine a eu un rôle important comme proposition mais le problème principal a résidé dans sa dénomination: le fait de l'appeler "ville". Ceci a suscité chez les maires une volonté d'appropriation, pensant que la responsabilité du territoire devait incomber à la

.....  
<sup>10</sup> Ce qui laisse penser qu'il a obtenu des garanties et que le problème de l'adhésion d'Imola ne se pose plus au moment de mon terrain.

<sup>11</sup> Données MEDEC, Province de Bologne, 2001

ville centre.» déclare V. Prodi, ancien président de la Province et à l'origine des premières conférences métropolitaines réunissant tous les maires des communes du territoire provincial. Du coup, les personnalités bolognaises rivalisent d'ingéniosité lexicale pour obtenir l'apaisement: V. Merola, maire de Bologne, tient dans ses discours à parler d'une «fédération de communes». Déjà quelques années auparavant W. Vitali avait émis le souhait de faire appeler la nouvelle institution «communauté urbaine», sur le modèle français, pour éviter que certains élus des communes périphériques ne se sentent dominés.

Comme en France, les tensions entre les représentants des différents échelons administratifs et entre ceux de la commune chef-lieu et des communes plus petites existent, mais elles sont évacuées de l'espace public et des médias au profit d'un discours axé sur le dialogue. «Les rapports traditionnels entre les différents niveaux de gouvernement en Emilie-Romagne ont toujours été caractérisés par une collaboration et un respect réciproque. Cela va continuer, et continuera d'autant mieux si nous restons tous humbles et si personne ne fait de complexe d'infériorité en termes de capacité à gouverner» explique lors de notre entretien la Vice-Présidente de la Région. Cette capacité des élus locaux à mettre en avant la recherche du consensus s'explique par l'exceptionnelle homogénéité politique de la région (la Région, toutes les provinces, toutes les grandes villes – sauf Parme – et la grande majorité des communes ont pour dirigeants des membres du Parti Démocrate), ce qui permet aussi de comprendre pourquoi le dossier de la ville métropolitaine semble aussi avancé dans le cas bolognais par rapport aux autres futures villes métropolitaines italiennes.

Un constat s'impose: l'institution régionale se veut désormais partie prenante de la construction métropolitaine, elle l'affirme dans le discours de ses représentants politiques mais aussi dans la pratique, en fournissant des instruments pour permettre le bon déroulement des consultations participatives<sup>12</sup>.

A quoi est dû ce revirement?

## **2 | Du polycentrisme à la métropolisation, les raisons d'un changement modèle territorial en Emilie-Romagne dans les discours et dans la planification**

### **2.1 | Le modèle polycentrique de l'Emilie-Romagne et ses apports bénéfiques**

La frilosité dont font preuve les décideurs régionaux dans les années 1990, alors même que la loi leur confiait le rôle de maître d'œuvre (Rivière 1997; Tanter et Toubon 2006) est largement imputable à la vision polycentrique du territoire qui dominait alors largement parmi les dirigeants de l'institution régionale. L'accession de l'une des provinces,

.....  
<sup>12</sup> Elle délègue notamment des techniciens pour animer les différentes tables-rondes grâce à la loi régionale no. 3/2010.

fusse-t-elle celle de la capitale régionale au statut métropolitain lui aurait alors conféré un rôle et des fonctions susceptible de déséquilibrer en faveur de Bologne ce modèle polycentrique qui guide tous les documents d'aménagement de l'époque. L'entretien mené en janvier 2014 auprès de la vice-présidente de la Région confirme cette interprétation: «La Région Emilie-Romagne a développé dans les années passées une politique qui voyait les différentes provinces comme non pas une province plus importante et les autres plus périphériques, mais toutes comme centres, pôles qui pouvaient donner des possibilités de croissance à leur territoire. La Région a donc beaucoup décentralisé vers les provinces beaucoup de fonctions qui auraient été l'apanage de la Région. On parle des foires, des aéroports, des politiques de gestion des sports, de la culture, de l'urbanisme, du logement, des services publics, des écoles. Tout a été délégué aux provinces, nous, nous donnions l'orientation, nous programmions au niveau régional et les provinces mettaient en place des projets et demandaient les financements à la Région». Ce discours fait écho aux documents de planification qui précèdent le retour au premier plan de la question métropolitaine (Belli et Mesolella 2009). En 2005 est rédigé le Schéma de développement du territoire régional, un document préliminaire contenant les orientations pour la mise à jour du Plan Territorial Régional alors en vigueur. Dans ce texte on peut encore lire la volonté des acteurs régionaux de faire de la région «le protagoniste du polycentrisme européen» (Région Emilie-Romagne 2005). Dans notre entretien, D. Manca, maire d'Imola, reconnaît les apports bénéfiques de ce modèle de développement polycentrique mais remet en question sa pertinence dans la conjoncture économique actuelle: «Attention, le polycentrisme, qui signifie construire la région comme une fédération de territoires, qui de Rimini à Piacenza ont des forts taux d'homogénéité, où l'écart entre riches et pauvres est bien plus faible qu'ailleurs, c'est ce qui a fait que l'Emilie-Romagne est passée d'une des régions à les plus pauvres d'Europe à une des plus riches. Il ne faut pas penser que le polycentrisme est un échec, mais dans les mutations actuelles, il n'est plus suffisant».

Aujourd'hui, ce modèle polycentrique si caractéristique d'organisation du territoire régional est relativisé voire dénoncé par les décideurs politiques, notamment dans les nouveaux instruments de planification où il est considéré comme parfois inadapté à l'économie du monde contemporain. A quel moment a eu lieu ce basculement dans la représentation du développement territorial de la région?

## 2.2 | Un modèle aujourd'hui très contesté

Ce qui revient sans cesse dans le discours des acteurs politiques interrogés c'est la dénonciation des dérives du polycentrisme sur le plan économique. Le territoire régional compte 4 aéroports dont 3 sont très largement déficitaires, la plupart des villes disposent de leur propre parc des expositions et

accueillent des foires susceptibles de se faire de la concurrence (SGI 2010)... Il y a moins 15 ans, en 2001, la Région a ainsi investi une fortune, plus de 500 millions d'Euros selon S. Gamberini, maire de Casalecchio di Reno, une commune limitrophe de Bologne, pour rénover et ajouter de nouveaux pavillons au parc des expositions de Rimini: «Nous, on a dépensé cinq cent millions là-dedans pour une foire qui aujourd'hui est en grande partie vide et qui quand elle se remplit vient concurrencer Bologne... Alors que Bologne avait besoin d'investissements pour rester compétitive et conserver son rang de quatrième d'Europe. C'est ce que j'appelle le polycentrisme stupide».

La remise en question n'est pas nouvelle et le tournant s'effectue à la fin des années 2000. Au-delà du discours politique, la presse en est un bon reflet. Dès juillet 2007, le quotidien économique *Il Sole 24 Ore* publie un article titré «Bologne capitale divise» dans lequel on peut lire «L'Emilie-Romagne change de modèle. Elle laisse derrière elle le polycentrisme et se tourne vers «Bologne capitale», c'est-à-dire «la ville métropolitaine qui doit devenir la vitrine de la région».

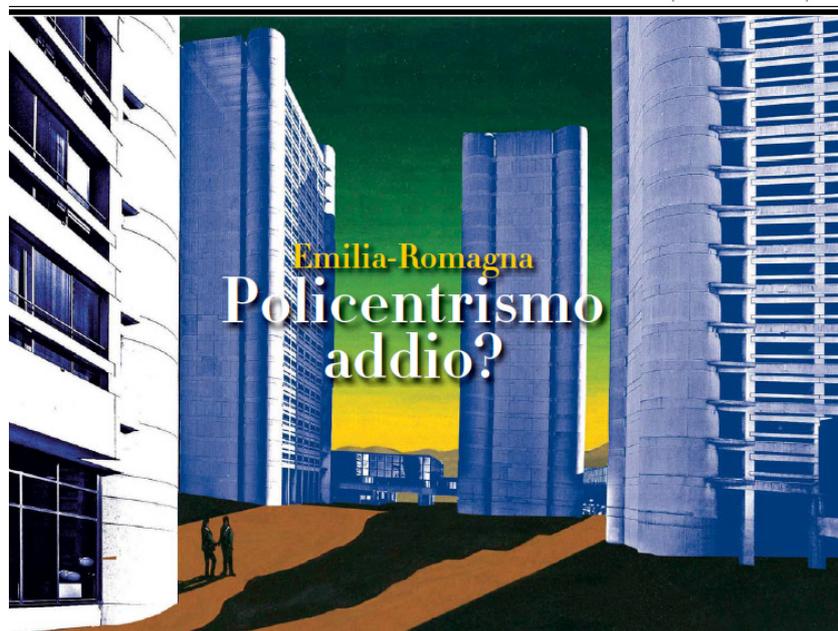
## 2.3 | Le rôle des acteurs économiques

S'intéresser à ce changement de modèle permet de faire émerger une autre catégorie d'acteurs, les associations du milieu économique et entrepreneurial, qui par le lobbying et leurs déclarations dans la presse<sup>13</sup> ont eu un impact fort sur ce changement de cap de la Région.

Le message concernant la nécessité d'un changement de modèle est par exemple véhiculé dans la revue *Outlook*, bimensuel de Confindustria Modène, dont le président déclare en 2010 que le «polycentrisme faible à des coûts qui aujourd'hui ne sont plus soutenables». On trouve le même genre d'interventions dans les déclarations des représentants de l'antenne régionale de la CNA (Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa), une organisation économique majeure.

Il n'a pas fallu longtemps pour que ces idées soient reprises dans le discours des acteurs politiques qui reprennent souvent exactement les mêmes exemples ou données chiffrées. Les raisons évoquées pour justifier ce changement de perspective sur le territoire régional tiennent avant tout du contexte économique. Sont d'abord citées la globalisation qui exacerbe les concurrences entre territoires et rend nécessaire le renforcement de la

.....  
13 Les acteurs économiques seront jusqu'au bout mobilisés pour la mise en acte de cette réforme sur le plan national. En février 2014, alors que les tractations politiques autour de la réforme visant la création des villes métropolitaines sont à leur paroxysme, c'est bien la Confindustria (principale organisation patronale italienne) qui publie dans la presse un «Manifeste des Villes Métropolitaines Italiennes», confirmant la volonté des acteurs économiques de voir naître au plus vite cette maille administrative et politique.



**Figure 3** | Couverture du magazine de la Confindustria de la province Modène pour le numéro septembre-octobre 2010 avec pour titre «un adieu au polycentrisme?»

compétitivité, puis la crise économique qui oblige à une rationalisation d'investissements de plus en plus limités. Vasco Errani, le président la Région, disait alors: «on doit dépasser le polycentrisme pour mieux valoriser les vocations naturelles et les niveaux d'excellences spécifiques à chacun de nos territoires, et ce à partir de Bologne métropolitaine». Aujourd'hui la métropolisation figure au premier rang des préoccupations du dernier Plan Territorial Régional, le principal instrument de programmation de l'institution régionale<sup>14</sup>.

### 3 | La construction de l'image officielle du territoire, un exemple de complémentarité entre Bologne et sa région?

#### 3.1 | La concordance des référents identitaires mobilisés

De cette série d'entretiens avec les acteurs de la construction métropolitaine bolognaise ressortent deux conditions majeures à la réussite de ce processus: l'adhésion de la population locale et la reconnaissance de la métropole bolognaise à l'extérieur de ses frontières et des frontières régionales

.....  
14 Dans le PTR 2010 il est notamment écrit "All'interno della prospettiva di accrescere il capitale territoriale regionale, Bologna deve quindi essere concepita nella sua dimensione metropolitana, per attrarre investimenti esterni ad alto contenuto tecnologico e scientifico per sé e per l'intera regione".

et nationales. Aux yeux de la classe politique, il sera donc fondamental d'accompagner la naissance de la ville métropolitaine de Bologne d'un certain effort en termes de la communication institutionnelle et de marketing territorial.

La lecture du Plan Territorial Régional en vigueur permet à ce propos d'identifier cinq traits majeurs mis en avant par la Région pour se définir. Ce support, parce qu'il est l'instrument principal de programmation à l'échelle régionale constitue un exemple du discours des dirigeants politiques régionaux sur le territoire qu'ils administrent. Dans ce texte, on recense comme *référents identitaires*<sup>15</sup> majeurs de la région Emilie-Romagne: les marques et produits agricoles et industriels locaux, l'université et l'excellence de l'offre de formation, la qualité des services socio-sanitaires et la politique de welfare, la capacité d'innovation de la population et enfin la tradition d'autogouvernement et l'importance de la participation politique. Ce discours identitaire entre dans la construction de l'image de la région, mise en pratique dans ses politiques de communication. Le fait que les mêmes termes ressortent dans l'entretien avec la vice-présidente de la région montre qu'il s'agit d'une vulgate, tellement écrite, lue et répétée qu'elle apparaît comme une évidence lorsqu'il s'agit

.....  
15 Je désigne par l'expression «référents identitaires» l'ensemble des éléments mobilisés par une institution pour mettre en évidence ce qui la singularise, les briques permettant de construire un discours sur son identité.

de caractériser sa région. Dans une analyse des relations entre les différents niveaux institutionnels lors d'un événement comme la construction de la ville métropolitaine.

Cette liste de caractéristiques évoquées dans le discours de la Région peut être comparée avec les mots choisis par le représentant de la ville de Bologne lorsqu'il évoque dans notre entretien les prémices de la construction de l'image de la ville métropolitaine: «Bologne a des spécificités qui sont: la culture, son université, son système de welfare provincial».

Au cours de la discussion il mentionne lui aussi l'excellence des produits alimentaires et la place de choix de Bologne la mécanique de précision. Ainsi qu'un trait qui semble très cher : celui de la citoyenneté active. On constate donc une forte similarité dans les référents identitaires évoqués par les acteurs des deux niveaux de gouvernement, la Région et la métropole à naître.

Cette complémentarité peut aussi être interprétée comme la manifestation d'une forme d'hégémonie exercée par Bologne sur sa région. Ainsi, les acteurs régionaux peuvent être amenés à minimiser l'influence des caractéristiques liées aux zones périphériques du territoire régional dans la construction de ce qui fait l'identité territoriale de l'Emilie-Romagne, et ce au profit de Bologne qui apparaît dès lors comme une véritable vitrine.

### **3.2 | La capacité d'autogouvernement et la participation, ou comment un trait présenté comme identitaire se retrouve au cœur du processus de construction de la Ville Métropolitaine**

Derrière ces déclarations, il y a bien sûr le fait que l'Emilie-Romagne est souvent considéré comme un berceau de la politique italienne. Un grand nombre d'hommes d'Etat historiques ou contemporains en sont issus et si on observe la participation électorale (SISTAN 2012) et les sondages d'opinion, l'intérêt pour la vie politique touche bien plus largement qu'ailleurs le citoyen lambda<sup>16</sup>. La capacité d'autogouvernement et la participation politique sont donc érigées en vertus cardinales sur tout le territoire ré-

.....  
16 Données rapport URBES 2013 pour le service de statistique de la Commune de Bologne. Il faut cependant signaler le fort taux d'abstention aux récentes élections régionales du 23.11.2014, en effet seulement 37,7% des électeurs se sont présentés aux urnes pour élire leur nouveau président de région contre plus de 68% lors du dernier suffrage régional. On peut lire dans cette faible mobilisation une progression du désintérêt des citoyens pour la politique régionale, dont l'image a été écornée par la démission récente de l'ancien Président de Région Vasco Errani, inquiété dans une affaire judiciaire. Cette tendance a sans doute été renforcée par la faible publicité faite autour de ce scrutin: la situation de vacance du pouvoir exécutif suite à la démission de Errani ayant entraîné des élections anticipées décalées par rapport à l'agenda électoral national et donc relativement peu médiatisées (aucune référence notamment dans les journaux télévisés).

gional, il n'y avait pas de raison que la construction de la ville métropolitaine fasse exception.

En 2010, la Région fait voter une loi (LR 3/2010) concernant la participation.

Celle-ci exige que les délibérations des institutions régionales ou infrarégionale soient suspendues lorsque s'engage un processus participatif et qu'elles ne reprennent qu'une fois en possession des documents issue de la participation. Ce règlement a très vite trouvé un écho chez les dirigeants de la municipalité de Bologne puisque celle-ci a présenté en février dernier un règlement communal<sup>17</sup> sur la citoyenneté active et la participation. Sur le site officiel de l'institution, le maire V. Merola parle alors d'un défi à relever, celui de ne pas laisser le principe de subsidiarité horizontale devenir lettre morte, voire «hypocrisie constitutionnelle» et rendre possible de manière concrète l'apport des citoyens à l'administration de la ville.

Le terrain était donc favorable pour les partisans de la démocratie participative pour tenter de faire de la rédaction du statut de la ville métropolitaine un haut-lieu de participation politique, c'est l'objectif de l'association Laboratorio Urbano qui a promu «le statut pour le vivre-ensemble et la démocratie délibérative dans la ville métropolitaine de Bologne». Le projet de cette association, qui a fédéré six collectivités locales (dont la commune de Bologne<sup>18</sup>), seize autres associations de la société civile et a bénéficié du soutien de la Région au titre de la loi régionale sur la participation évoquée ci-dessus, bloquant de fait les délibérations des institutions en la matière.

Les différentes phases de l'opération se sont déroulées entre octobre 2012 et avril 2014 et ont débouché sur un *Electronic Town Meeting*, une rencontre qui s'est tenue le samedi 12 avril 2014 avec les participants aux phases précédentes du processus de participation afin de rédiger le document qui sera proposé pour la rédaction du statut.

Les médias locaux et les institutions ont beaucoup communiqué sur cette initiative, ce qui tend à montrer la volonté de présenter la capacité d'autogouvernement et la participation comme trait identitaire local, même si en définitive moins de 1500 personnes ont effectivement pris un rôle actif dans ce processus.

Ce qui tend à relativiser la portée réelle du phénomène de la participation politique au-delà des discours des acteurs politiques.

De plus, rien n'indique que les propositions des citoyens seront entendues lors de la rédaction officielle du statut, surtout si on considère qu'un des points principaux issus des revendications des citoyens est l'élection directe du «maire métropolitain», rôle attribué de fait au maire de la commune centre dans le texte de loi.

.....  
17 Règlement approuvé définitivement par le Conseil Municipal de Bologne durant la séance du 19 mai 2014.

18 Le 19 novembre 2012 le conseil municipal de Bologne a voté l'adhésion de la commune au processus participatif, promu par l'association Laboratorio Urbano.

### 3.3 | Bologne ou l'Emilie-Romagne? Des concurrences mineures d'ordre symbolique

La complémentarité dans les thèmes mis en évidence pour définir l'identité de la Région Emilie-Romagne et de la ville métropolitaine est évidente. Mais si ce sont les mêmes *référents identitaires* qui sont mobilisés, les entretiens effectués ont révélé l'existence d'une légère concurrence symbolique en ce qui concerne la primauté: «Presque tout ce que la Région met en avant pour parler d'elle sont des choses qui se sont développées d'abord à Bologne et qui ont également atteint des hauts niveaux de performances sur les autres territoires de la région. L'Université est née ici, à Bologne le welfare est en place depuis les années 1960, la région n'avait même pas été instituée» déclare G. Barigazzi, le chef de cabinet du maire de Bologne. A l'inverse les représentants de la Région ont tendance à insister que les différents points forts et les capacités d'innovation de la région sont réparties sur tout le territoire régional et pas concentrés à Bologne. L'exemple le plus fréquemment évoqué étant le système de prise en charge des jeunes enfants (crèches et écoles maternelles) qui est un des piliers du welfare régional et dont les principales innovations viennent de la province de Reggio-Emilia.

Le projet de loi actuel a donc mis un terme aux possibles concurrences dans la délimitation du territoire de Bologne Métropolitaine et les différents acteurs peuvent désormais plancher sur la rédaction du statut de cette institution. Une des principales caractéristiques mise en avant par les acteurs pour définir ce qui fait la spécificité de leur région réside dans la «capacité d'entreprendre et la culture de l'innovation», celles-ci se manifestent également dans le domaine administratif. En effet, c'est ici qu'ont eu lieu les premières expériences de fusion de commune, qui constitue un des éléments du réagencement institutionnel à l'œuvre pour préparer l'avènement de la Ville Métropolitaine. Cet avènement étant rendu possible, sans doute plus facilement qu'ailleurs en Italie, par le changement de modèle à partir duquel est appréhendé le développement régional: le passage du polycentrisme revendiqué comme constitutif de l'identité de la région à une dynamique de métropolisation, portée avec succès d'abord par les acteurs économiques et reprise par les dirigeants politiques.

Dans cette construction, Bologne et l'Emilie-Romagne jouissent d'un atout majeur: l'exceptionnelle homogénéité politique de leurs dirigeants (presque tous affiliés au Parti Démocrate). On remarque néanmoins dans les discours un gros effort pour ménager les susceptibilités de chacun, que ce soit pour évoquer la nouvelle prééminence de Bologne dans le système régional ou pour parler du rôle de la commune chef-lieu dans la Ville Métropolitaine. Dans ces circonstances, le rôle de la Région sera peut-être celui d'apaiser les concurrences, c'est ce que le chef de cabinet du maire de Bologne, entend lorsqu'il dit: «il s'agira de ne pas faire percevoir la

Ville Métropolitaine comme un adversaire pour les autres villes. Là réside le rôle de la Région, plus que le nôtre à dire vrai».

## Références bibliographiques

- Belli A., Mesolella A. (2009), *Forme plurime della pianificazione regionale*, Alinea, Firenze.
- Delpirou A., Murlane S. (2011), *Atlas de l'Italie contemporaine*, Autrement, Paris.
- Fabbro S. (2007), *Il progetto della regione europea. Regole e strategie del territorio di fronte all'European Spatial Planning*, Franco Angeli, Milano.
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, p. 432.
- Finzi R. (a cura di, 1996), *Storia d'Italia. Le Regioni Dall'Unità a oggi. L'Emilia-Romagna*, Giulio Einaudi Editore, Torino.
- Gambi L. (1980), "L'Emilia-Romagna è una regione?", in Avellini L., Palazzi M., *L'Emilia-Romagna, una regione*, Zanichelli Editore, Bologna, p. 145.
- Lefèvre C., Jouve B. (1996), "Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale: la cité métropolitaine de Bologne", dans *Revue française de sociologie*, no. 3, vol. 37, pp. 369-396.
- Mistri M. (2013), *La città metropolitana: una confusa riforma italiana*, La Gru, Padova.
- Piano Territoriale della Regione Emilia-Romagna (2010), Regione Emilia-Romagna, Bologna.
- Ramazza S. (2013) "Per un riordino territoriale metropolitano a Bologna, semplificazione della governance e fusione dei comuni", Provincia di Bologna, maggio 2013.
- Rivière D. (1997), "Découpage régional et recompositions territoriales en Italie", dans *L'information géographique*. vol. 61, no. 5, pp. 187-197.
- Rivière D. (2000), "Naples, province métropolitaine à construire", dans *Ville en parallèle*, no. 30-31, pp. 253-273.
- Rivière D. (2004), *L'Italie: des régions à l'Europe*, Armand Colin, Paris, pp. 252.
- Sistema statistico nazionale (2013), Rapporto UrBes "Il benessere equo e sostenibile nelle città".
- Società Geografica Italiana (2010), *Il Nord/I Nord. Per una interpretazione geopolitica della «Questione settentrionale»*, Rapporto annuale 2010, Roma.
- Tanter-Toubon A. (2006), "La construction institutionnelle du territoire métropolitain en Italie: le cas de Bologne", dans Fraboulet D., Rivière D. (dir.), *La ville sans bornes, la ville et ses bornes*, Editions Nolin, Paris, pp. 235-248.

#City | Photo de Sergio Camplone



#City | Photo de Sergio Camplone



### **Gouvernance, politiques urbaines, planification urbaine**

Les échelles de la région et de la métropole sont au cœur des évolutions institutionnelles françaises depuis les quatre dernières décennies. Ce duo moderne est souvent opposé à un duo plus traditionnel constitué par la commune et le département, deux collectivités créées au moment de la Révolution française. À travers une comparaison des cas parisien et marseillais l'objectif de cet article est d'analyser la transformation des mailles institutionnelles françaises en lien avec l'affirmation de ces échelles régionale et métropolitaine. L'émergence progressive d'un Grand Paris et d'un Grand Marseille est le résultat d'un processus complexe. L'Etat s'est appuyé en partie sur les dynamiques géopolitiques locales pour créer de futures métropoles dessinées en fonction des spécificités de ces territoires.

### **Governance, Urban policies, Urban planning**

Over the past four decades the scales of the region and the metropolis are at the heart of the French institutional evolutions. This modern duo is often contrasted with a more traditional duo with the municipality and the department, two local authorities created during the French Revolution. Through a comparison between Paris and Marseilles the objective of this paper is to analyze the transformation of the French institutional landscapes related to the affirmation of these regional and metropolitan levels. The gradual emergence of a Greater Paris and a Greater Marseilles is the result of a complex process. The State relied in part on local geopolitical dynamics to create future metropolitan areas designed according to the characteristics of these territories.

### **Governance, Politiche urbane, Pianificazione urbana**

I livelli della regione e della metropoli sono dai quattro ultimi decenni al cuore delle evoluzioni istituzionali in Francia. Questo duetto moderno è spesso contrapposto al duetto più "tradizionale" che formano il comune e il dipartimento, enti creati tutti e due al momento della Rivoluzione francese. Per mezzo di un paragone fra le situazioni di Parigi e di Marsiglia, lo scopo di questo articolo è studiare come si trasforma il rete istituzionale francese in relazione all'affermarsi dei livelli regionale e metropolitano. Poco a poco si costituiscono il Grand Paris e il Grand Marseille che sono il risultato di un processo complesso. Lo Stato si è basato in parte sulle dinamiche geopolitiche locali per creare future metropoli delineate in funzione delle specificità di questi territori.

Xavier Desjardins et Nicolas Douay

# Le duo «métropole-région» au regard de l'évolution des politiques d'aménagement depuis les années 1980: une comparaison entre Paris et Marseille

Les échelles de la région et de la métropole sont au cœur des évolutions institutionnelles françaises depuis les quatre dernières décennies. Ce duo «moderne» est souvent opposé à un duo plus traditionnel qui serait constitué par la commune et le département, deux collectivités créées au moment de la Révolution française. À travers une comparaison des cas parisien et marseillais, l'objectif de cet article est d'analyser la transformation des mailles institutionnelles françaises en lien avec l'affirmation de ces échelles régionale et métropolitaine. Le besoin d'une coopération entre communes à l'échelle des agglomérations et l'affirmation de l'échelle régionale en aménagement vont-elles entraîner un déclin des échelons institutionnels anciens?

## 1 | Enjeux d'aménagement et rôle de l'Etat dans l'émergence du fait régional et métropolitain

A Paris comme à Marseille, les enjeux d'aménagement ont conduit depuis longtemps à mettre en valeur les échelles régionales et métropolitaines. L'Etat central et l'Etat déconcentré ont toujours été au cœur des régulations territoriales parisienne et marseillaise.

A Paris, la volonté de réaliser une stratégie d'aménagement à l'échelle de la métropole apparaît dès le début du XXe siècle. Elle se traduit par un premier plan d'aménagement de l'agglomération, le plan Prost, conçu entre 1932 et 1934. Ce plan a peu d'impacts contrairement à un de ses successeurs: le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne, réalisé sous la conduite de Paul Delouvrier et adopté en 1965. Il a notamment pour but de «décongestionner» Paris par la création des villes nouvelles et du réseau RER (Desjardins *et al.* 2012). A Paris, la décentralisation a été plus tardive et moins complète que dans le reste du pays. L'Etat central n'a jamais pu se désintéresser d'une région décisive pour l'économie du pays, mais aussi pendant longtemps frondeuse et révoltée. Ainsi, l'élection d'un maire de Paris ne devient effective

qu'en 1977. Malgré le transfert des compétences d'urbanisme aux communes en 1983, le schéma directeur régional (SDRIF) reste de la compétence de l'Etat jusqu'en 1995. Pour les transports, la compétence est dévolue à la Région en 2004 contre 2000 pour les autres régions. Aujourd'hui encore, l'Etat intervient très fortement que ce soit à travers ses opérateurs (Assistance Publique Hôpitaux de Paris, Université, Armées, etc.) ou des procédures particulières, notamment les opérations d'intérêt national. Dans le cadre du projet récent de construction d'un métro autour de Paris, l'Etat a repris des prérogatives en matière de transport à travers la création d'une Société du Grand Paris, à qui est confiée la mission de réaliser cette infrastructure, et l'élaboration de contrat de développement, qui lie de manière inédite les projets d'urbanisme des communes desservies avec les orientations stratégiques de l'Etat. Dans le cas de Marseille (Douay 2013; Douay 2014), la question du rayonnement métropolitain est ancienne et renvoie à la fonction portuaire et au système colonial français (Roncayalo, 1996). Les premières expériences significatives de coordination métropolitaine sont initiées par l'Etat à la fin des années 1960. Elles se traduisent notamment par l'élaboration sous l'égide de l'organisation pour les études d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise (OREAM) d'un «schéma d'aménagement de l'aire métropolitaine marseillaise» concernant 59 des 119 communes du département. Cette initiative n'a eu que peu d'impacts pratiques et il faut attendre les années 1990 pour revoir une série d'initiatives en faveur de la coopération métropolitaine. Celles-ci sont liées notamment au vaste projet de renouvellement urbain «Euroméditerranée» qui a le statut d'opération d'intérêt national. La procédure de la directive territoriale d'aménagement (DTA), créée par une loi de 1995, donne une autre occasion à l'Etat d'encourager la construction d'une vision métropolitaine. En effet, même si cette directive est souvent présentée comme une démarche très régalienne, qui consiste à imposer aux documents locaux d'urbanisme une série de contraintes dans la

régulation de l'usage des sols, la réalité est un peu différente.

## 2 | Décentralisation et institutionnalisation de la région

L'échelle régionale a d'abord une fonction de planification des investissements de l'Etat pour des «programmes d'action régionale» en 1955 avant de devenir un établissement public en 1972, puis une collectivité locale en 1982. La Région a conservé le même périmètre en Ile-de-France. La Région a une superficie d'un peu plus de 12.000 km<sup>2</sup>, ce qui en fait la plus petite de France. Elle comprend l'unité urbaine, qui s'étend sur 2.845 km<sup>2</sup> aujourd'hui selon l'INSEE. L'aire urbaine, soit l'ensemble des communes périurbaines dont 40% des actifs travaillent dans l'agglomération ou dans une commune elle-même attirée par l'agglomération, a une superficie plus large. En 2008, 12.089.000 personnes résident dans l'aire urbaine de Paris, dont 10.355.000 dans le pôle et 1.734.000 dans la couronne. L'aire urbaine de Paris regroupe 99,8% de la population d'Ile-de-France. A Marseille, la Région est beaucoup plus étendue. La région Provence Alpes Côtes d'Azur s'étend sur 31.400 km<sup>2</sup> et comprend une autre grande métropole, avec Nice. L'aire urbaine de Marseille-Aix-en-Provence s'étend sur 3.513 km<sup>2</sup> et l'unité urbaine sur 1.731 km<sup>2</sup>. Les rapports d'échelle et de poids démographique entre la Région et la métropole sont donc très différents.

Les lois de décentralisation de 1982 et 1983 font de la Région une nouvelle collectivité territoriale et lui transfèrent pour principales compétences la gestion immobilière des lycées, la formation professionnelle et l'aménagement du territoire. En matière d'aménagement du territoire, les Régions doivent réaliser un schéma, support d'un contrat de plan entre l'Etat et les Régions. L'Ile-de-France a un statut dérogatoire: son schéma directeur est opposable aux documents d'urbanisme des communes et son élaboration reste sous l'égide de l'Etat jusqu'en 1995.

Les configurations géopolitiques régionales sont différentes entre Paris et Marseille. En Ile-de-France, la Région est d'abord le porte-voix de périphéries. En effet la Région a toujours été gouvernée par un représentant des départements de grande couronne, sauf entre 1988 et 1992 avec Pierre-Charles Krieg qui est maire du 1<sup>er</sup> arrondissement de Paris. C'est le cas actuellement avec Jean-Paul Huchon, auparavant maire de Conflans-Sainte-Honorine dans les Yvelines. En Provence Alpes Côte d'Azur (PACA), le Conseil Régional est plutôt dirigé par des représentants de la métropole. Ses présidents sont toujours des élus des Bouches-du-Rhône. Les trois premiers sont même marseillais. Ils ont fait du Conseil Régional une prolongation puis surtout un tremplin vers la mairie de Marseille: Michel Pezet entre 1981 et 1986 (sans jamais accéder à l'hôtel de ville malgré plusieurs tentatives), puis Jean-Claude Gaudin entre 1986 et 1998, qui prend la mairie en 1995. Michel Vauzelle, élu d'Arles, préside le Conseil Régional depuis 1998; même s'il n'est pas marseillais,

il veille avec attention sur les enjeux de la métropole comme en témoigne son passage à la présidence de l'établissement public Euroméditerranée de 2013 à 2014.

Dans les deux cas, les Régions ont des budgets faibles. Le budget de PACA est de 2,2 milliards d'euros de budget en 2014. En Ile-de-France, il est de 4,7 milliards d'euros, soit trois fois moins que les budgets cumulés des départements qui la composent.

## 3 | Des dynamiques de coopération intercommunale complexes et inabouties

À Paris, comme à Marseille, le contexte local est marqué par une forte tradition d'autonomie et une opposition historique à l'intercommunalité. Cette absence de coopération entre communes pose trois problèmes majeurs. En matière d'urbanisme, la compétence communale en matière de droit des sols conduit à des incohérences. Elle contribue notamment à accroître les spécialisations sociales des communes. La petite taille des communes crée des distorsions importantes en matière de ressources financières au regard d'une très inégale distribution des «bases», que ce soit pour les taxes sur les ménages ou les entreprises. Enfin, la faible coopération intercommunale conduit à un sous-investissement dans les infrastructures d'intérêt métropolitain, notamment les transports (Delpirou 2014).

À Paris toutefois, s'il n'existe pas d'institution métropolitaine, de nombreux syndicats techniques arment Paris aux dynamiques régionales, que ce soit dans le champ des transports (STIF), de l'assainissement, de l'eau, des déchets ou encore du funéraire (Desjardins 2010). À Marseille, les débats émergent dès les années 1930 mais n'aboutissent pas toujours. Les coopérations techniques existent mais sont moins nombreuses. La faiblesse de la coopération pour l'offre de transports publics est un des enjeux moteurs des coopérations métropolitaines contemporaines.

En 1966, le général De Gaulle impose la création cinq communautés urbaines dans les grandes villes de province (Marseille, Lyon, Lille, Bordeaux, Strasbourg). Gaston Defferre, maire de Marseille de 1944 à 1945, puis de 1953 à sa mort en 1986, refuse cette solution, officiellement car les 23.000 hectares de la commune de Marseille rendent moins nécessaire qu'ailleurs la coopération intercommunale et officieusement car Marseille est entourée de villes communistes ou de droite, ce qui pourrait remettre en cause le leadership du maire de Marseille sur une éventuelle communauté urbaine.

Les tentatives de regroupement institutionnel entre des communes des Bouches-du-Rhône restent donc limitées jusqu'à la disparition de Gaston Defferre et surtout l'application de la loi sur l'Administration Territoriale de la République (ATR) en 1992. Conçue sur une base de volontariat, cette initiative permet de regrouper uniquement une vingtaine de petites communes autour de la ville-centre de Marseille au sein de la communauté de communes de

Marseille-Provence-Métropole (MPM).

Toutefois, l'émergence d'intercommunalités autour des principales villes du département (Aix-en-Provence, Aubagne, Salon, Martigues, Istres...) ne correspond pas aux périmètres métropolitains désignés antérieurement dans la plupart des études d'aménagement menées par l'État et la DATAR (Douay 2007). La mise en oeuvre de la loi Chevènement en 1999 marque une nouvelle étape avec l'imposition du principe de continuité territoriale dans les regroupements. La nouveauté décisive réside dans la transformation de MPM en une communauté urbaine (CU). Cette évolution entraîne le transfert automatique de nombreuses compétences au niveau intercommunal, notamment en matière de développement économique, d'aménagement, d'habitat et de transports. Toutefois, la mise en oeuvre de la communauté urbaine (CU) s'avère particulièrement délicate en raison d'oppositions socioculturelles et politiques entre les différentes municipalités (Olive et Oppenheim 2001). Ainsi, la différence de taille entre une commune-centre fragilisée de 800.000 habitants et, pour l'essentiel, des petites communes rend les équilibres politiques complexes et précaires. Les deux autres pôles importants de la région urbaine, Aix-en-Provence et Aubagne n'ont pas souhaité faire partie de la CU de MPM. Elles ont constitué leurs propres communautés d'agglomération. Sont intervenues des considérations financières: Marseille est une commune «pauvre» du point de vue des finances locales, car elle a perdu une grande partie de son potentiel productif suite au déclin ou au déplacement vers la périphérie de ses activités industrielles ou commerciales dans les années 1980 et 1990. Les autres communes craignent donc de devoir payer pour la plus grande. Enfin, les communes ont peur de perdre leur indépendance dans la CU, notamment la maîtrise de leurs plans d'urbanisme.

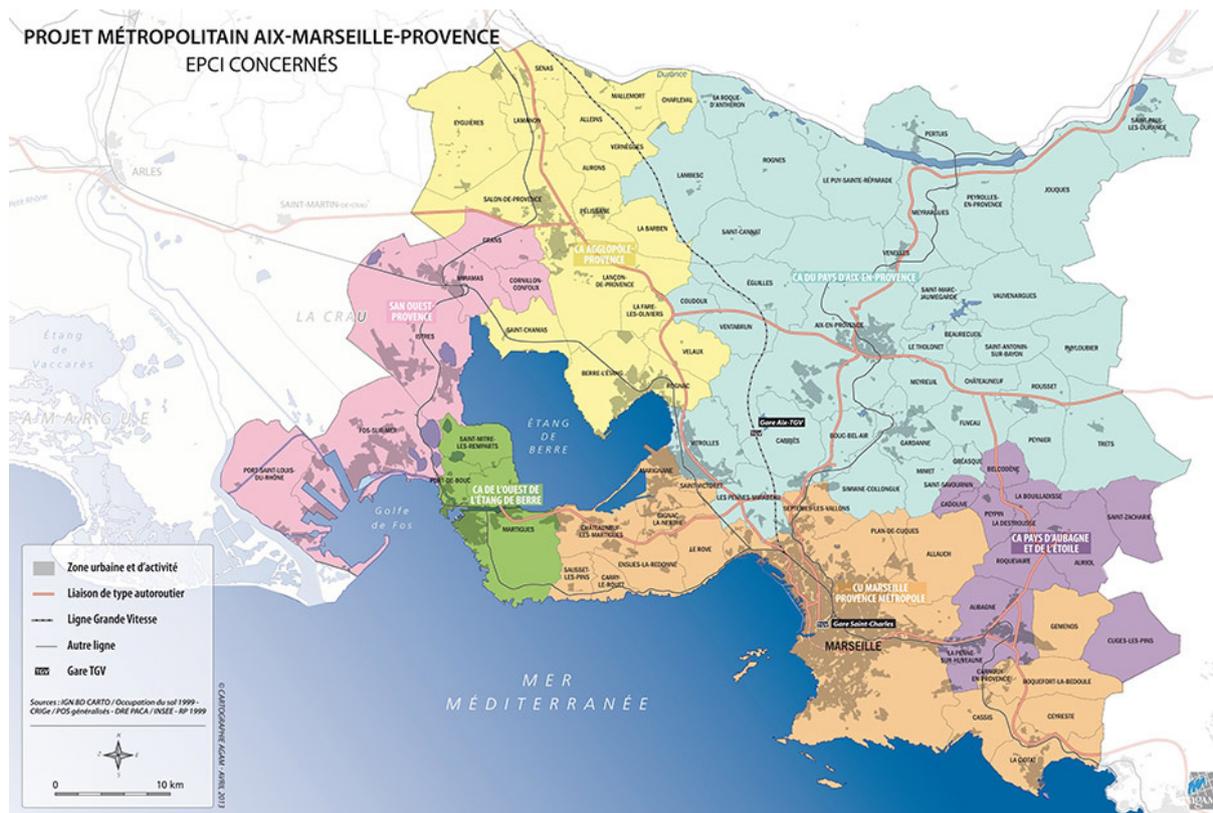
Avec un retard notable sur le reste de la France, les intercommunalités issues de la loi Chevènement, communautés de communes et communautés d'agglomération, se sont également développées en Ile-de-France. Force est de constater que leur découpage est très lié aux proximités politiques, que ce soit autour du parti communiste (Plaine Commune, qui comprend notamment les communes de Saint-Denis et d'Aubervilliers), du parti socialiste (Plaine Centrale, qui réunit Créteil, Alfortville et Limeil-Brévannes) ou encore de la droite parlementaire (Grand Paris Seine Ouest qui réunit sept communes dont Boulogne-Billancourt et Issy-les-Moulineaux). De cette manière, les périmètres sont souvent en décalage important avec les espaces fonctionnels qui structurent l'agglomération comme avec les secteurs à enjeux de l'aménagement du territoire. C'est dans ce contexte que, Nicolas Sarkozy affirme lors d'un discours tenu à Roissy le 26 juin 2007 que «pour ne se laisser distancer par Shanghai, Londres ou Dubaï», il convient de créer de nouvelles infrastructures pour la métropole mais aussi, modifier son organisation institutionnelle: «Paris est la seule

agglomération de France à ne pas avoir de communauté urbaine. Alors qu'elle est la plus grande et la plus stratégique des régions, l'intercommunalité y crée des périmètres sans substance réelle. Quant aux départements, qui peut comparer le rôle d'un département de petite couronne et celui d'un département rural, alors qu'ils ont les mêmes pouvoirs, la même fiscalité, la même structure?».

Dans les deux territoires, le développement intercommunal est structuré par des enjeux similaires. Le premier enjeu est fiscal: certaines intercommunalités cherchent à capter les recettes du développement économique, comme autour de La Défense ou de la Plaine de France en Ile-de-France ou à proximité du port de Fos près de Marseille. Le second enjeu est politique et institutionnel. Si la construction et la coopération intercommunale révèlent de fortes volontés d'autonomie des communes, leur caractère conflictuel peut également relever d'une forme d'affranchissement du pouvoir de l'Etat qui soutient souvent le développement intercommunal. Le climat parfois très tendu entre les collectivités locales et leurs élus, d'un côté, et le Préfet, de l'autre, témoigne de cette ambivalence, entre alliances hypothétiques mais ponctuelles pour défier les services de l'Etat et discordes politiques pour faire émerger des projets globaux d'aménagement et de planification, comme peut en témoigner l'élaboration des documents de planification dans les Bouches-du-Rhône. Face à un besoin de coopération territoriale à l'échelle métropolitaine, des coopérations souples se mettent en place.

A Paris, après un tour d'horizon des expériences françaises et étrangères, un collectif de quelques élus prend l'initiative de créer en 2006 une Conférence métropolitaine, structure non institutionnelle et ouverte à tous les élus qui souhaitent y participer (en moyenne 150 élus étaient invités). Un cap est franchi lors des Assises de la métropole, le 25 juin 2008, alors que se mettent en place les équipes municipales issues des élections de mars 2008 et que l'hypothèse d'une communauté urbaine, évoquée par Nicolas Sarkozy en 2007, est repoussée par les élus. Les élus décident de créer un syndicat mixte d'études: Paris Métropole. Cette instance plus opérationnelle dispose d'un budget propre et comprend une structure permanente incluant notamment quelques techniciens pour réaliser des études. Le syndicat d'études agrège progressivement communes et départements de droite comme de gauche et devient de fait une instance de dialogue de l'agglomération.

La coopération entre les intercommunalités de Marseille, Aix et Aubagne apparaît pour sa part en 2003, à la suite d'un conflit avec l'État quant à la définition des périmètres des schémas de cohérence territoriale (SCoT). La validation des SCoT à l'échelle de chaque communauté est assortie d'un nouveau processus de coopération métropolitaine sur les questions d'aménagement et de transports. En effet, en juin 2004, la DATAR lance, depuis Marseille, un «appel à coopération métropolitaine» (ACM) (Motte



**Figure 1** | Le périmètre de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.  
**Source** | AGAM Agence d'urbanisme de l'agglomération marseillaise:  
[www.mouvement-metropole.fr/newsletter\\_dec2013/index.html](http://www.mouvement-metropole.fr/newsletter_dec2013/index.html)

2007; Mévellec et Douay 2007). L'objectif de cette démarche est de définir un «projet métropolitain» qui doit mener à la signature d'un contrat. Dans la région urbaine marseillaise, l'ACM constitue le catalyseur d'une démarche de coopération informelle, qui rassemble d'abord Aix et Marseille puis s'élargit à un ensemble de sept intercommunalités (Douay 2006; Da Silva *et al.* 2007). Toutefois, cette démarche se heurte à de nombreuses difficultés, souvent liées à des oppositions politiques, mais témoignant aussi d'un conflit de type centre/périphérie. L'exemple en a été donné pendant de nombreuses années par le projet d'implantation d'un incinérateur de déchets pour le compte de la communauté urbaine de Marseille-Provence-Métropole (MPM) au sein du domaine portuaire de la commune de Fos-sur-Mer, en dehors du territoire de MPM. Ces conflits ont bloqué un temps le processus de coopération, mais ils ont également permis aux acteurs de se rendre compte que la coopération métropolitaine pouvait offrir un espace de dialogue et d'expression des oppositions entre les différentes institutions (Douay 2009).

#### 4 | Un «Grand Paris» et un «Grand Marseille»?

L'élection présidentielle de 2012 et l'alternance qui s'en suit permettent d'inscrire les enjeux métropolitains sur le nouvel agenda de la décentralisation. L'État s'engage à développer une entité institutionnelle pour les trois principales agglomérations françaises et fait le choix de la différenciation de l'archi-

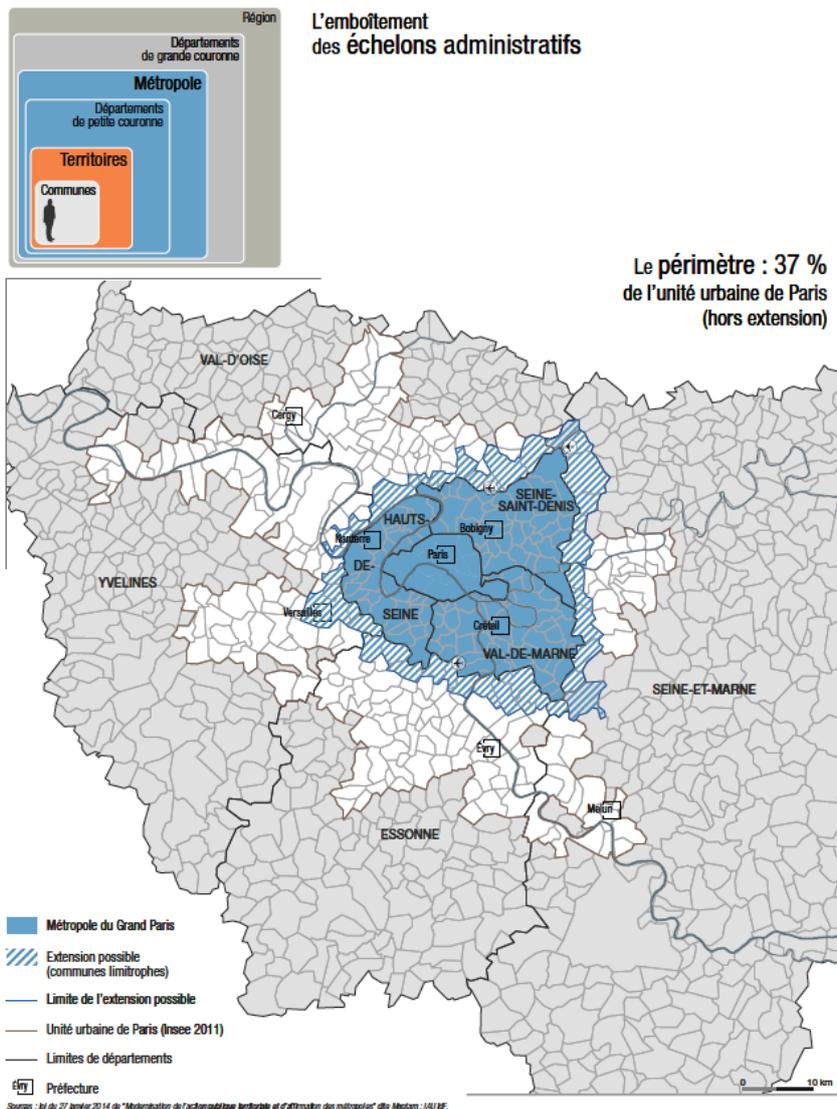
tecture des pouvoirs locaux en fonction du contexte géopolitique (Béhar, 2014).

La loi MAPTAM introduit des changements très importants pour la gouvernance francilienne et marseillaise. Elle oblige notamment Paris et Marseille à s'associer à leurs communes périphériques: 124 communes pour la Métropole du Grand Paris<sup>1</sup> (762 km<sup>2</sup> totalisant près de 6,7 millions d'habitants); 93 pour la Métropole Aix-Marseille-Provence (3.173 km<sup>2</sup> totalisant 1,8 millions d'habitants).

La création de ces métropoles s'accompagne de la suppression des établissements publics de coopération intercommunale existants, tout en introduisant un second niveau de «territoires» (15 ou 16, d'au moins 300.000 habitants, en Ile-de-France; moins d'une dizaine dans les Bouches-du-Rhône). Les conseils de territoire seront composés des conseillers de la métropole délégués des communes et d'autant de conseillers municipaux. Les périmètres vont, vraisemblablement, s'appuyer sur les territoires des anciennes intercommunalités.

Ce nouveau niveau métropolitain va intervenir, en lieu et place des communes (exclusivité) et dans les domaines fixés par la loi (spécialité): aménagement, habitat, politique de la ville, développement

.....  
 1 Dans le cas francilien l'adhésion est optionnelle pour 4 communes de la grande couronne membre d'un EPCI de petite couronne et pour 43 communes de grande couronne.



**Figure 2** | Les périmètres possibles de la métropole du Grand Paris.  
**Source** | Préfecture d'Île-de-France.

économique. Ainsi, la métropole doit élaborer les grands documents d'orientation stratégiques et de cadrage financier: schéma de cohérence territoriale, programme local de l'habitat, plan de déplacements urbains, plan climat territorial et, à Marseille, plan local d'urbanisme intercommunal. Toutefois, elle pourra déléguer aux territoires la mise en œuvre de certaines de ces compétences, par exemple la politique de la Ville ou la création des zones d'aménagement concerté. Enfin, le niveau d'intervention de la métropole dépendra de la définition de l'«intérêt métropolitain» par le conseil de la métropole. Les compétences «orphelines» seront reprises provisoirement par l'échelle métropole, au 1er janvier 2016, les compétences non obligatoires de la métropole, exercées auparavant par les EPCI, étant transférées aux conseils de territoire et exercées dans les périmètres des anciens EPCI.

Les ressources de ces métropoles seront importantes. À Paris, elles sont estimées à 3,9 milliards

d'euros, pour 8.000 agents. Elles proviennent des dotations de l'Etat (1,6 milliard d'euros) et de transferts de la fiscalité professionnelle des EPCI pré-existants et des communes (2,3 milliards d'euros). Par ailleurs, un pacte financier et fiscal définit les relations financières entre la métropole et ses communes membres.

## 5 | Au-delà des nouvelles métropoles, quelles places pour les départements et régions?

Dans ce contexte de réorganisations institutionnelles, le département a conservé un poids important. En Ile-de-France, les départements correspondent à un partage du territoire francilien, établi en 1964 pendant la présidence du général de Gaulle. De son côté, le département des Bouches-du-Rhône a toujours été un acteur majeur, grâce à sa puissance financière (2,5 milliards d'euros en 2014 dont 567 millions d'euros d'investissements) et son mode de

leadership. Ce dernier s'est longtemps appuyé sur des pratiques clientélistes qui paraissent, toutefois, en fin de cycle<sup>2</sup>.

L'affirmation des métropoles contribue cependant à bouleverser les équilibres départementaux: la loi prévoit des fusions partielles entre les futures métropoles et les départements, sur le modèle de la métropole lyonnaise. Ainsi dans les Bouches-du-Rhône, le département ne s'occuperait alors plus que de l'ouest du territoire avec la Camargue. Une autre solution consisterait à élargir le périmètre de la métropole à l'ensemble du territoire départemental sur le modèle de la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) - ne resteraient plus alors que trois communes isolées du Vaucluse et du Var. Quelle que soit la solution qui sera mise en place, ce revirement du gouvernement rapproche les futures métropoles du modèle unitaire avec une institution métropolitaine qui viendrait remplacer les intercommunalités et le département dans sa quasi totalité ou presque.

Après le(s) département(s), la question du transfert d'une partie des compétences régionales se posera par l'intermédiaire d'une possible convention entre les deux niveaux de collectivités. Le transfert de la compétence en matière de transport ferré viendrait renforcer la capacité de la métropole à maîtriser le développement territorial. Il en est de même pour le développement économique et la formation. Nous pouvons nous interroger sur la cohérence de futures régions qui seraient dépecées de leurs cœurs métropolitains.

En région parisienne, la définition du périmètre de la métropole a fait l'objet de très longues tractations et souligne, en sourdine, les oppositions entre la Ville de Paris et la Région Ile-de-France. La Ville de Paris a milité pour un périmètre limité à celui de l'agglomération. Par ce périmètre, il s'agissait de s'appuyer sur les dynamiques de coopération initiée dans le cadre du syndicat mixte «Paris Métropole». Par ailleurs, un périmètre restreint à l'agglomération permet de se centrer sur la partie concernée par les plus lourds enjeux en termes d'activités et de logements. De son côté, la Région aurait préféré une métropole calée sur son périmètre. Un périmètre restreint conduit à séparer les espaces périurbains de l'agglomération avec laquelle ils sont fortement liés. Par ailleurs, c'est déjà à l'échelle régionale que sont gérés les transports collectifs via le syndicat des transports d'Ile-de-France. Il apparaît alors incohérent de dissocier échelle de régulation des tran-

sports et échelle de régulation de l'urbanisme et de l'habitat. Finalement, la solution retenue dans la loi MAPTAM prévoit un périmètre réduit à la première couronne. Sont ainsi hors du périmètre les aéroports de Roissy et d'Orly, les villes nouvelles et le futur centre scientifique du plateau de Saclay. Si cette solution heurte moins frontalement la Région qu'un périmètre calé sur l'agglomération, elle réduit très fortement les capacités d'influence de la Région sur le cœur de la métropole. La Région risque, en matière d'aménagement, d'avoir une influence réduite aux seuls espaces hors de la Métropole.

En région PACA, le périmètre de la métropole Aix-Marseille apparaît très large au regard du cas parisien (plus de 4 fois plus grand) et lorsque l'on ajoute le territoire de la métropole Nice-Côte-d'Azur (49 communes et environ 540.000 habitants, sur un territoire d'environ 1.400 km<sup>2</sup>), voire potentiellement de la communauté d'agglomération Toulon Provence Méditerranée (12 communes et environ 420.000 habitants, sur un territoire d'environ 1.150 km<sup>2</sup>), qui pourra accéder au statut de métropole lorsque l'aire urbaine atteindra les 650.000 habitants (actuellement 607.000), il ne reste alors plus grand chose de la région PACA. Dans l'hypothèse de transferts importants et de la création d'une troisième métropole, la région serait alors la représentante des villes moyennes et des espaces ruraux et péri-urbains, c'est-à-dire 2.100.000 habitants sur un total de 4.900.000.

## Conclusion

Les cas des régions métropolitaines parisiennes et marseillaises illustrent-ils le passage d'une organisation territoriale à trois niveaux (commune-département-Etat) à un nouvel ensemble de mailles d'apparence plus moderne fondé sur le trio Métropoles-Régions-Europe (Guigou, 2000)? Ce grand débat des années 1990 a donné lieu à des formes inédites d'hybridation. Les départements et les métropoles sont en cours de rapprochement. La Région va-t-elle devenir la collectivité du «non-métropolitain»?

Ces deux cas illustrent le développement d'une logique de différenciation territoriale de plus en plus fine qui fait que l'articulation entre collectivités locales s'adapte selon les territoires. Toutefois, la loi MAPTAM ne s'appuie qu'en partie sur les processus à l'œuvre. Pour la métropole parisienne, elle impose un découpage limité à la seule petite couronne, alors que Paris-Métropole s'étendait jusqu'aux villes nouvelles. A Marseille, la loi s'oppose à de nombreuses logiques politiques locales. Ce choix de ne s'appuyer qu'en partie sur les dynamiques géopolitiques locales va certainement conduire à des tentatives d'évidement politique des métropoles au profit des «territoires» qui la composent. La bataille entre Anciens et Modernes a donc encore de beaux jours devant elle.

.....  
2 Mis en examen dans trois affaires différentes en cours d'instruction, il a démissionné du parti socialiste et est entré en dissidence lors des élections sénatoriales de 2014 où sa liste a remporté 3 élus contre 1 pour le PS. Lors des élections municipales de Marseille de 2014, ses proches ont fusionné leur liste dans le 2<sup>e</sup> secteur avec celle du maire UMP permettant ainsi d'empêcher le PS de prendre ce secteur qui lui est traditionnellement réservé. Dans la perspective des élections départementales de 2015, il a promis de présenter des candidats face au PS dans tous les cantons.

## Références bibliographiques

- Béhar D. (2014), "Paris, Lyon, Marseille: la gouvernance métropolitaine entre standardisation et différenciation", *Métropolitiques*, 22 septembre 2014, [en ligne: <http://www.metropolitiques.eu/Paris-Lyon-Marseille-la.html>].
- Desjardins X. (2010), "La bataille du Grand Paris", *L'information géographique*, 74(4), pp. 29-46.
- Desjardins X., Douay N. et Gagnière V. (2012), "Évolution des schémas, permanence des tracés: la planification de la région parisienne au prisme des réseaux ferroviaires" dans *Géocarrefour*, 87(2), "Vers de nouvelles articulations entre plan territorial, plan d'urbanisme et projets urbains", Lyon, pp. 69-84.
- Da Silva J., N. Douay et A. Motte (2007), "La genèse d'un projet métropolitain improbable: Marseille-Aix" dans Motte A. (dir.), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Economica, Paris, pp. 80-95.
- Delpirou A. (2014), "Les transports, ressort et levier de la construction métropolitaine? Une approche comparée Paris - Lyon - Marseille", *Métropolitiques*, 24 septembre 2014 [en ligne: <http://www.metropolitiques.eu/Les-transports-ressort-et-levier.html>].
- Douay N. (2006), "L'émergence d'une coopération métropolitaine dans l'aire urbaine marseillaise", *TRAS* 2005, pp.78-90.
- Douay N. (2007), *La planification urbaine à l'épreuve de la métropolisation: enjeux, acteurs et stratégies à Marseille et à Montréal*, Montréal et Aix-en-Provence, Université de Montréal - Université Paul Cézanne (Aix-Marseille 3), thèse de doctorat en Urbanisme.
- Douay N. (2009), "L'émergence des politiques métropolitaines marseillaises: entre conflits et apprentissages", dans *Cybergeo: European Journal of Geography*, document 459, mis en ligne le 25 mai 2009, [en ligne: <http://cybergeo.revues.org/22347>].
- Douay N. (2013), "Aix-Marseille-Provence: accouchement d'une métropole dans la douleur", dans *Métropolitiques*, 18 décembre 2013, [en ligne: <http://www.metropolitiques.eu/Aix-Marseille-Provence.html>].
- Douay N. (2014), "Construire le Grand Marseille: recompositions institutionnelles pour la définition de la métropole Aix-Marseille-Provence", dans Dubois J. (dir.), *Aménager les métropoles. Les réponses des urbanistes*, Éditions de l'Aube, pp.192-212.
- Guigou J-L. (2000), *Aménager la France en 2020*, Datar.
- Mévellec A. et N. Douay (2007), "De la coopération intercommunale à la coopération métropolitaine: changement de paradigme dans l'aménagement du territoire à la française", dans J.P. Collin, M. Robertson (dir.), *Le gouvernement des métropoles: enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses de l'Université Laval, Québec, pp. 203-225.
- Motte A. (2007), *Les agglomérations françaises face aux défis métropolitains*, Economica, Paris.
- Olive M. et Oppenheim J.-P. (2001), "La communauté urbaine de Marseille: un fragment métropolitain" dans Baraize F. et Négrier E. (dir.), *L'invention politique de l'agglomération*, L'Harmattan, Paris, pp. 31-66.
- Roncayalo M. (1996), *Marseille: les territoires du temps*, Editions locales de France.

## Adamo Maio

La Petite Ceinture est un ancien chemin de fer qui faisait le tour de Paris et que, jusqu'à il y a quelques décennies de cela, marquait la limite entre la ville et sa banlieue. Initialement utilisée comme système de transport urbain, elle perd sa raison d'être avec la construction du métro. Au début du 1990, intégrée dans le tissu urbain, la ligne est définitivement fermée. L'accès aux citoyens est interdit depuis, à l'exception de quelques fragments réaménagés et transformés en promenades. Fissure qui traverse la densité de Paris, cicatrice qui marque le visage grouillant et en évolution permanente de la métropole française, la Petite Ceinture est aujourd'hui un lieu essentiellement négligé et abandonné.

Pantin est une commune située dans la banlieue nord-est de Paris, dans le département Seine-Saint-Denis. Ville dont le passé et le présent demeurent marqués par les activités industrielles, elle porte une étiquette de banlieue, synonyme bien souvent de dégradation et d'insécurité. Cependant, Pantin s'avère de nos jours un lieu effervescent et en forte mutation, qui réagit aux nombreux stimuli provenant de la capitale proche et qui se gentrifie, lentement mais progressivement, en particulier le long du canal de l'Ourcq qui la traverse.

Deux sites liminaux, bien que différents voir opposés, qui paraissent présenter un objectif commun, la reconversion : le premier reste un potentiel inexprimé à la recherche perpétuelle d'une refonte, d'un nouvel usage ; le deuxième exploite son propre passé pour mettre en œuvre sa métamorphose.

#Pantin | Ateliers de maintenance | Photo de Adamo Maio



### **Partitions, Districts industriels, Polycentrisme**

Entre l'Italie et la France il y a des liens historiques qui donnent lieu à des formes de mutualisme, d'imitation, de concurrence et des conflits qui ont trouvé dans la formation de l'État un lieu structuré de comparaison. La France a été un modèle à imiter dans la formation de l'Etat italien, formé lors du XIXe siècle. Aujourd'hui, la faiblesse croissante des États donne lieu à la formation des systèmes macro-économiques à l'échelle 'quasi-continentale', tout d'abord l'Union européenne où France et Italie sont impliqués. Cette transition a besoin d'une organisation différente, fédéraliste (ou plutôt néo-fédéraliste) et néo-régionaliste (macro et trans-régionale), orientée vers la flexibilité et l'ouverture des systèmes administratifs et économiques. Dans ce contexte, le changement des partitions administratifs n'est pas linéaire, mais se déplace à des nouvelles échelles territoriales (rescaling) des différentes collectivités locales (Municipalités, Provinces, Départements, Régions) et à des nouvelles relations entre l'Etat et le Marché national. La relation entre le développement économique et la géographie administrative est l'objet de ce travail. Les dynamiques sont similaires en France et en Italie, mais avec des réponses différentes. Après la Seconde Guerre mondiale on peut distinguer trois phases: la phase de la croissance dichotomique du territoire national, la phase de la croissance des districts industriels périphériques, la dernière phase de l'expansion des villes dans le contexte du 'polycentrisme' européenne.

### **Partitions, Industrial districts, Polycentrism**

Between France and Italy there are historical relationships and forms of mutualism, competition and conflict that found in the formation of the State a structured place of comparison. The Italian State, formed in the nineteenth century, took from France administrative and economic organizational models. Today the weakness of the States follows the formation of various macro-economic and territorial systems at a 'quasi-continental' scale, primarily the EU, where France and Italy are involved. Today this transition needs a different organization, federal (rather neo-federalist) and neo-regionalist (macro and trans-regional) oriented towards the flexibility and the openness of the administrative and the economic systems. In this context, the change in the administrative partitions is not linear but moves towards new territorial scales (rescaling) of different local communities (Municipalities, Provinces/Departments, Regions) and new relationships between the State and the internal Market. The relationship between economic development and administrative geography is the object of this paper. The dynamics are similar both in France and in Italy, although with different answers. After the second world war we can distinguish three phases: the dichotomist growing phase of the France and Italy national territory, the next phase of growing of the peripheral industrial districts, the last phase of growing of the cities in the context of the European 'polycentrism'.

### **Partizioni, Distretti industriali, Policentrismo**

Tra Francia e Italia esistono da sempre legami storici e forme di mutualismo, competizione e conflitto che hanno trovato nella formazione degli Stati un terreno di confronto più strutturato. La Francia è stato un modello da imitare per lo Stato italiano, nato nel XIX secolo. Oggi la crescente debolezza degli Stati segue la formazione di sistemi macro-economici e territoriali su scala 'quasi-continentale', in primo luogo l'Unione europea in cui Francia e Italia sono coinvolte. Tale transizione ha bisogno di una diversa organizzazione, federale (anzi neo-federalista) e neo-regionalista (macro e trans-régionale), orientata verso la flessibilità e l'apertura dei sistemi amministrativi ed economici. In questo contesto, il cambiamento delle partizioni amministrative non è lineare, ma si muove verso nuove scale territoriali (rescaling) delle differenti comunità locali (Comuni, Province, Dipartimenti, Regioni) e nuovi rapporti tra lo Stato e il Mercato interno. La relazione tra sviluppo economico e geografia amministrativa è l'oggetto dell'articolo. Le dinamiche sono simili sia in Francia sia in Italia sebbene con risposte diverse. Dopo la seconda guerra mondiale si possono distinguere tre fasi: la fase della crescita dicotomica del territorio nazionale, la successiva fase della crescita dei distretti industriali periferici, l'ultima fase di crescita delle città nel contesto del 'policentrismo' europeo.

Fiorenzo Ferlino

# Metropoli e Regioni nell'Italia e nella Francia del secondo dopoguerra: similarità e differenze

## Introduzione

La problematica dei confini regionali e sub-regionali impone di considerare due classi di partizioni amministrative: quelle 'funzionali' e quelle 'identitarie'.

Questa differenza qualitativa ha importanti implicazioni per il fatto che la ripartizione funzionale attiene ai livelli ottimali di esercizio di attività e servizi relativi ai diritti di cittadinanza (sanità, alloggio, lavoro, etc.), mentre quella identitaria si richiama al ritaglio territoriale delle comunità ed è teso al mantenimento del modello socioeconomico e al suo sistema dei valori. Le partizioni funzionali nascono dalle esigenze di programmazione e mirano a gestire i servizi inerenti i diritti fondamentali o a implementare le esternalità (strade, energia, etc.). Per contro, i ritagli identitari riguardano le scelte e sono espressione dei conflitti tra le diverse scale decisionali. La dialettica tra sfera funzionale e identitaria definisce le modalità stesse di controllo del territorio; ridurre o aumentare il *découpage* o il *maillage* (Raffestin 1980: 249), abbassarne il rango, sopprimere o creare nuove partizioni, significa riorganizzare la struttura dei diritti e delle esternalità, se si tratta di funzioni, oppure modificare la forza dei livelli decisionali, se si tratta di ritagli identitari.

L'esposizione di questo caleidoscopio amministrativo è dunque importante non solo per aiutare i decisori a rispondere alle nuove esigenze ma anche per mettere in luce l'organizzazione e la distribuzione del potere, dei conflitti (che sono sempre conflitti tra gli attori a diverse scale spaziali), dei diritti e delle esternalità. In questo contesto, i percorsi storici di Francia e Italia sono esempi di verifica di tale teoria che fornisce gli strumenti per interpretare le varie fasi dell'evoluzione e riarticolazione del potere territoriale nel rapporto dialogico tra economia e organizzazione amministrativa.

In Italia, com'è noto, l'organizzazione territoriale dello Stato risale al XIX secolo e ricalca il modello organizzativo francese, che si era configurato nella sua maglia organizzativa durante il periodo rivoluzionario, dal 1789 al 1790, e poi con Napoleone, a segui-

to della «loi concernant la division du territoire de la République et l'administration» del 28 pluviôse, anno VIII (17 febbraio 1800). Nel corso di questo ultimo periodo, la stessa maglia, che aveva portato ordine alle diverse competenze e abolito usi e privilegi regionali, subisce un processo di ri-funzionalizzazione. La maglia è strutturata su tre livelli organizzativi: un unico Stato centrale, un gran numero Dipartimenti/Province, espressione della de-centralizzazione e del controllo periferico dello Stato, e infine i Comuni, espressione del nucleo elementare delle comunità e creati per decreto dall'Assemblea nazionale del 12 Novembre 1789, secondo cui «qu'il y aura une municipalité dans chaque ville, bourg, paroisse ou communauté de campagne». In tale contesto le 'comunità intermedie', come gli Arrondissement, i Cantoni o i Mandamenti (in Italia), aggregavano alcune funzioni della frammentata articolazione delle municipalità mentre le Regioni erano percepite come un'anomalia o un retaggio dell'ancien régime.

In quel particolare contesto lo Stato (Statós, dello 'stare dritto', 'stare in piedi') appariva non solamente un'effettiva partizione quanto piuttosto il 'fine' dell'organizzazione amministrativa. Come scriverà Hegel nel 1820-21, in piena Restaurazione, lo Stato è il fine in quanto «è la sintesi assoluta della razionalità dei singoli, che riconoscono in esso il luogo della piena realizzazione della libertà individuale. [...] È I) dapprima la sua formazione interna, come svolgimento che si riferisce a sé, il diritto interno degli Stati o la costituzione. È poi individuo particolare II), e quindi in relazione con altri individui particolari, il che dà luogo al diritto esterno degli Stati. Ma III) questi spiriti particolari sono solo momenti nello svolgimento dell'idea universale dello spirito nella sua realtà; e questa è la storia del mondo, o storia universale [...]» (Hegel 1965: 238).

Molto più prosaicamente, l'obiettivo principale di questo Stato come 'Ente supremo' era piuttosto la formazione di un vasto 'mercato interno', voluto per motivi diversi sia dalle classi nobiliari che borghesi, fondato su norme e misure standardizzate, condizioni territoriali il più possibile omogenee, cultura, lingua

e religione condivise. L'equivalenza massima si ottenne nell'unificazione dello Stato (governo territoriale) con il Mercato interno (libera circolazione di merci e persone) e la Nazione (unità linguistica, culturale e, possibilmente, religiosa).

In questa prospettiva razionalista la maglia amministrativa francese rispondeva al contempo sia alle visioni libertarie dell'illuminismo rivoluzionario che a quelle relative al controllo e efficienza emerse nel periodo successivo la Rivoluzione. I 'Comuni polverosi' (in Francia 44.000 in origine e ben 36.568 oggi) stemperavano e indebolivano il conflitto rivoluzionario, i Dipartimenti/Province estendevano sul territorio il controllo centrale, attraverso il Prefetto, e avevano una estensione certo in grado di consentire a un cittadino di recarsi (a piedi) e ritornare in giornata dal suo capoluogo amministrativo (lo abbiamo visto) ma anche alla *Gendarmerie Nationale* di intervenire "alla bisogna" e rientrare in giornata in caserma, a cavallo (Coppola 2006). Lo stesso albero gerarchico concepito come efficiente macchina di trasmissione delle istanze periferiche verso il centro di servizio è al contempo funzionale alla macchina decisionale dello Stato centrale verso la periferia.

Il disegno illuminista e napoleonico esprimeva quindi un cambiamento di prospettiva e poneva fine a quel progressivo assoggettamento di realtà politiche e territoriali multiformi, principati, ducati, marchesati, ecc., (senza dimenticare in Italia le Repubbliche con regime aristocratico o democratico) ognuna delle quali con caratteri e norme amministrative particolari, nonché usi, privilegi, esenzioni, dispense, immunità, che vincolavano i poteri superiori. Questa nuova visione del ritaglio territoriale informerà anche la successiva organizzazione dello Stato liberale definendo un modello dato dalla combinazione dei quattro fattori costituenti:

- naturalistici, basati sul reticolo idrografico, «Mais il faut observer en même-temps qu'on doit avoir égard, pour ces différentes divisions, à la géographie physique, pour ne réunir entre elles que le parties dont la communication est facile, et auxquelles une ressemblance dans le climat et dans le sol sonne une culture, des habitudes, des usages communs: voila ce que prescrit la nature» (de Condorcet 1788: 190);
- di prossimità e appartenenza, basati sulla continuità territoriale e la possibilità dei cittadini di andare e tornare in giornata dal centro di mercato «C'est un avantage réel que chaque Communauté n'ait qu'une étendu telle, que dans l'espace d'un jour, les Citoyens les plus éloignés du centre puissent se rendre dans le chef lieu, y traiter d'affaires pendant plusieurs heures, retourner chez eux» (de Condorcet 1788: 189);
- di uniformità del territorio, «Cette même uniformité, en rendant plus faciles les changements de domicile, les spéculations un peu éloignées, donne nécessairement au commerce et à l'agriculture même plus d'activité» (de Condorcet 1788: 191-192);

- di gestione efficiente e controllo, definito dall'*emboitement* delle maglie e dalla de-centralizzazione, ovvero dal flusso gravitazionale verso il centro di mercato o, inverso, dal Centro politico al territorio di pertinenza.

In questa prospettiva, gli Stati federali, fondati su una volontaria unione di popoli e tradizioni differenti, costituivano (e in parte costituiscono) una forma di 'reductio ad minimum' delle condizioni operative di mercato interno (stesse leggi, misure, regolamenti, ecc.) mentre i sistemi misti esprimono una tensione verso l'omogeneità del modello unitario, ben evidenziati dalle loro storie, fatta di continui rimaneggiamenti della maglia amministrativa.

E' cioè evidente che nel costante rimaneggiamento della maglia amministrativa il modello unitario resta idealtipico, non è mai esistito, come dimostra la costante mortificazione degli aspetti geografici e naturali a fronte della moltiplicazione delle forme di controllo politico e amministrativo. La moltiplicazione delle Province/Dipartimenti è, ad esempio, una chiara espressione dell'estensione del controllo periferico. In Italia dall'assunzione del modello unitario (Legge Rattazzi del 1862) ad oggi (legge Delrio, 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni) le Province da 59 sono divenute 110. In Francia si ha una situazione simile e da 83 *Départements* originari sono divenuti 101 (95 in Francia e 5 "d'*outre-mer*"). Nel dopoguerra la spinta al cambiamento e al rimaneggiamento della maglia amministrativa sarà data soprattutto dall'economia, entro un quadro di convergenza delle forme di sviluppo del territoriale Mercato e di quelle organizzative dello Stato. Individuiamo tre fasi che si sono dispiegate nel secondo dopoguerra della relazione tra lo sviluppo economico dei territori italiani e francesi e le forme amministrative di governo:

1. la fase dello sviluppo territoriale dicotomico che dal dopoguerra si è prolungata fino alla crisi energetica ed è stata connotata sia in Francia che in Italia da squilibri territoriali che hanno trovato risposte istituzionali diversificate nelle due nazioni;
2. la fase del recupero competitivo dei territori periferici, che dalla seconda metà degli anni Settanta si è spinta ad interessare i primi anni novanta con risposte geo-amministrative ancora una volta differenti in Francia e in Italia;
3. la fase, in questo caso convergente, dell'adesione al modello policentrico europeo che dagli anni novanta si proietta ai nostri giorni.

### **Il dualismo economico tra metropolizzazione francese e regionalismo italiano**

Il dualismo economico, già preesistente sia in Italia che in Francia, assume alcune connotazioni importanti negli anni del dopoguerra. In Francia si connota nella forte centralità urbana ed economica parigina che tende a marginalizzare il resto del territorio; in Italia si esprime attraverso un modello multicentrico, il cosiddetto 'triangolo industriale' di Torino, Milano

e Genova, che si contrappone al centro-sud ancora prevalentemente agricolo. Gli squilibri territoriali tendono a prevalere e a costituire il motore dello sviluppo, in un periodo di forte crescita economica, demografica e sociale.

L'economia, in primo luogo francese, registra questi squilibri nella 'Teoria della polarizzazione' che individua lo sviluppo territoriale nei cosiddetti 'poli di crescita' (le grandi città industriali) fondati su una o più 'imprese motrici' (grandi imprese esportatrici), un 'complesso industriale' (l'indotto generato), una 'agglomerazione territoriale' (Perroux 1966; Boudeville 1977). Requisiti in gran parte spontanei ma anche pianificabili nelle aree periferiche non ancora interessate, o interessate solo in parte, dai moderni processi di industrializzazione. La risposta geo-amministrativa parte dalle analisi contenute nella Teoria della polarizzazione e muove verso il riequilibrio territoriale, per mezzo dell'implementazione in periferia dei poli urbani e industriali.

E' in questo periodo che in Francia nasce il *Plan national d'aménagement du territoire*, del 1957, per la decentralizzazione e il riequilibrio territoriale e dello sviluppo fortemente polarizzato sul bacino parigino. Nasce a tal fine la Datar (*Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*), creata appunto nel 1963, e sorgono le prime *Métropoles d'équilibre*, cioè le prime *Communautés urbaines* (legge 66-1069 del 31 dicembre 1966) per le città periferiche di Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg. In Francia è anche l'epoca della creazione delle *Villes nouvelles*, sempre nell'ottica del riequilibrio territoriale.

Il disegno della Datar, non è diverso da quello del Ministero italiano del Bilancio e della Programmazione. La programmazione economica nazionale, sia francese che italiana, si pose l'obiettivo di dispiegare i poli naturali di crescita, oltre Parigi o le metropoli del triangolo industriale, e di generare nuove polarità industriali nelle aree periferiche con l'obiettivo di incrementare lo sviluppo e di limitarne gli squilibri territoriali. Per innescare progressive dinamiche di sviluppo si riteneva fosse sufficiente installare una 'impresa motrice' nelle aree periferiche e marginali, nella convinzione che automaticamente ciò avrebbe prodotto un 'effetto domino': di richiamo della forza-lavoro e di crescita dell'indotto di settore, che avrebbe prodotto la nascita di 'attività locali' e di servizio, la richiesta di nuovi investimenti in infrastrutture e in attività complementari, che a loro volta avrebbero generato esternalità, che avrebbero attirato nuove attività, eccetera, entro un processo circolare e cumulativo ritenuto in grado di far decollare i territori interessati, se opportunamente sostenuti dall'intervento dello Stato e dalla grande industria privata (Ferlandino 2009).

Se in Francia la parola d'ordine fu 'decentralizzazione', anche in virtù di un potere forte governativo (siamo nel periodo di Charles de Gaulle), in Italia fu 'riequilibrio' e informò l'azione sindacale e istituzionale fino a trovare nelle analisi del Ministero del Bilancio e della Programmazione una sintesi e una proposta

progettuale nel 'Progetto '80' (Ministero del Bilancio e della Programmazione, 1968). Gli obiettivi proposti per il quinquennio 1970-75 erano chiari: contrastare gli squilibri economici e sociali tra le varie zone del Paese, riqualificare l'ambiente urbano, tutelare l'ambiente naturale. Venivano indicati come agenti portatori di questa nuova progettualità sia gli operatori privati che lo Stato; venivano inoltre individuate otto grandi poli di crescita: cinque aree metropolitane 'monocentriche' (Torino, Milano, Genova, Roma e Napoli) e tre metropoli 'policentriche' attorno a Firenze, a Bologna e a Venezia). Per ciascuna di esse veniva infine individuata un'area alternativa e di prossimità da sviluppare per dar luogo ad un 'contraltare per il riequilibrio'.

Il 'Progetto '80' definiva un legame forte tra le Aree metropolitane e lo Stato centrale e poteva costituire, come era già avvenuto con le *métropoles d'équilibre*, un freno alle spinte regionaliste; nel contempo, poteva dar vigore all'autonomia delle capitali regionali e costituire un elemento di parziale autogoverno dei territori metropolitani regionali. In Francia il disegno ebbe successo e alle prime *communautés*, imposte per legge, ne seguirono altre di minore importanza sorte spontaneamente: la *Communauté urbaine* di Dunkerque, sorta nel 1968 sul modello di quella di Lille e per iniziativa di parlamentari locali, quelle di Creusot-Montceau e di Cherbourg del 1970, la *Communauté urbaine* di Mans, del 1972, quella di Brest, del 1973.

In Italia un governo centrale, sorto volutamente debole a seguito dell'esperienza fascista, non riuscì a prendere in mano la situazione e a soverchiare l'idea regionalista presente nell'art. 114 della Costituzione repubblicana («la Repubblica si ripartisce in Regioni, Province e Comuni»). Le Regioni, previste dalla Costituzione del 1948 e sorte nel 1970, non nacquero da una richiesta di autonomismo territoriale (sebbene del tutto intrinseco nella proposta) quanto dal bisogno di creare una partizione territoriale che fosse ostacolo a nuove e pericolose avventure centralistiche e autoritarie, sperimentate nel ventennio fascista. Ciò è del tutto evidente se si pensa che le Regioni repubblicane non fanno tanto riferimento a delimitazioni storiche del periodo pre-unitario quanto alla compartizione statistica del paese operata dall'Istituto italiano di statistica<sup>1</sup>.

.....  
1 La configurazione attuale delle regioni italiane compare per la prima volta nel 1863 nel primo Annuario statistico italiano. Il direttore generale dell'allora Istituto di Statistica del Ministero dell'Agricoltura, l'economista milanese Pietro Maestri, in occasione del primo censimento della popolazione del Regno, nel 1861, disegnò dei compartimenti statistici per una più funzionale raccolta di dati. Il suo concittadino e amico Cesare Correnti, poi senatore e Ministro dell'Istruzione, coautore dell'Annuario statistico, completò, con esclusione delle tre Venezie e del Trentino, i compartimenti statistici. Per fare ciò furono recuperati alcuni nomi delle vecchie regioni augustee e delimitati dei territori ottenuti come aggregazioni di province, al fine, lo sottolineiamo, di rappresentare dati economico-sociali (Sestini 1949; Gambi 1963; Ferlaino e Molinari 2009).

Una riflessione simile avvenne anche in Francia col *referendum su le projet de loi relatif à la création de régions et à la rénovation du Sénat* svoltosi il 27 aprile del 1969. La riforma nasceva come risposta istituzionale alle esigenze di maggiore democrazia e partecipazione emerse nel 1968 con il “Maggio francese”. Il progetto mirava alla costituzione di un Senato solamente consultivo, espressione sia delle realtà economiche e sociali del paese (sarebbe stato assorbito dal Senato il Conseil économique et social) che di quelle territoriali. Le Regioni avrebbero ricalcato le *Circonscriptions d'action régionale* e sarebbero stati enti di secondo livello, rappresentativi, nel Consiglio regionale, delle realtà politiche e professionali locali con l'obiettivo di programmare lo sviluppo economico periferico. Il risultato negativo del referendum oltre a far dimettere il generale ‘de Gaulle’ dalla Presidenza della Repubblica interruppe, per un certo periodo, la riflessione intorno alla democrazia politica (rapporti tra l'*Assemblée Nationale* e il Senato della Repubblica) e allo sviluppo territoriale periferico (rapporti Stato-Regioni).

In Italia la nascita delle Regioni avvenne nel 1970 (nonostante fossero previste dalla Carta costituzionale del 1948, art. 131) e il *focus* della riflessione fu posto sul riequilibrio intra-regionale. In tale contesto, grande rilievo assunsero gli studi sui ‘bacini di gravitazione’ tra la residenza e il luogo di lavoro (le *Labour Areas* della Gran Bretagna) o sugli ‘ambiti di vita’, di produzione, di riproduzione e consumo (i *Daily Urban Systems*). In questa ottica grande importanza venne dedicata all'individuazione dei sistemi sub-regionali socioeconomici omogenei, che costituiranno la base per la riforma amministrativa del decentramento regionale comprensoriale. I Comprensori, di emanazione regionale, furono proposti in Piemonte (Legge Regionale 41/75), Emilia Romagna (LR 12/75), Lombardia (LR 52/75), Umbria (LR 40/75), Veneto (LR 80/75), Lazio (LR 71/75), Provincia autonoma di Bolzano (LR 62/75) e Sardegna (LR 33/75) e fu ‘guerra non dichiarata’ contro le Province, viste come organo di controllo statale.

La proposta comprensorial-regionalista fu facilmente sconfitta. Lasciata sola dalla politica, la proposta comprensoriale apparve una elaborazione *top-down*, non attenta alla governance reale dei processi e fortemente impregnata di un razionalismo sistemico-matematico completamente avulso dal contesto locale, della formazione del consenso nelle aree periferiche e lontana dal suo linguaggio valoriale e pragmatico.

### **Lo sviluppo della periferia tra provincialismo italiano e regionalismo francese**

La disfatta dei Comprensori regionali avvenne, in Italia, ‘in sordina’ negli anni Ottanta, mentre il trionfo delle Province fu suggellato a livello nazionale nel decennio successivo, a partire dalla legge 142 del 1990 che ne riaffermò le funzioni e la centralità orientando questo ente verso il coordinamento territoriale di area vasta (nasce il PTCP, Piano territoriale di coordinamento provinciale). Fu l'affermazione della ‘Pro-

vincia italiana’ sancita dallo sviluppo geo-economico e dalla capacità dello Stato, più delle Regioni, di formalizzarne la territorialità. Fu infatti negli anni Settanta e Ottanta che emerse la cosiddetta ‘Terza Italia’ (Bagnasco, 1977), contrassegnata da un sistema di piccole e medie imprese a carattere distrettuale (su cui molto si è scritto) e che è divenuta, a torto o a ragione, il simbolo dell'Italia industriale e produttiva degli anni successivi alla crisi energetica (il *Made in Italy*). Le descrizioni economiche individuano nei distretti di piccola e media impresa (PMI) delle realtà territoriali in grado di essere motrici di crescita e sviluppo. Come è risaputo i distretti di PMI sono un agglomerato produttivo territorialmente definito con peculiari modalità di relazioni interne ed esterne che finiscono per costituire specifiche economie locali difficilmente riproducibili (Becattini 1989).

Ai sistemi locali viene cioè attribuita una capacità di crescita e sviluppo auto-determinata e questo si traduce, per la politica, nella richiesta di autonomia contributiva, nella ridiscussione del patto sociale e nell'attivazione di maggiori forme di autonomia. È a partire dalla coscienza di tali radicamenti produttivi e territoriali che emergono le *Voice* locali di autonomia amministrativa, ai diversi livelli amministrativi: regioni produttive del Nord contro le regioni ‘parassitarie’ del centro Sud; autonomismo provinciale contro autonomismo regionale. Lo Stato, sempre debole e incapace di strategia, rispose, con la L. 142/90, riaffermando le Province e tentando, invano, di far nascere le Città metropolitane come nuovi attori territoriali forti. Le Città metropolitane (soggetti in conflitto sia con le Regioni che con le Province) restarono ovviamente solo sulla carta mentre le Province, molto più legate alle dinamiche produttive e di sviluppo dei territori, finiranno per ottenere uno statuto importante nella gestione dei servizi. Di più, le *Voice* territoriali continueranno a chiedere autonomia e, con il dovuto ‘tempo di ritardo burocraticamente necessario’ rispetto ai processi economici, nel 1992 si creeranno otto nuove Province: Biella (distretto tessile), Prato (tessile), il Verbano-Cusio-Ossola (rubinetteria, articoli per la casa), Lecco (metalmecchanica e tessile), Rimini (turismo), e via elencando Lodi, Crotone, Vibo Valentia. Nel 2001 la Sardegna (Regione autonoma) creerà altre quattro Province e nel 2004 vedranno la luce altre tre Province. Sempre territori di distretti di PMI.

In Francia la parola d'ordine è ancora *Décentralisation* ma il significato attribuito al termine è differente dal passato e va inteso come ‘decentramento amministrativo e politico’ a favore delle collettività locali. L'autonomia dei sistemi locali produttivi si esprime attraverso il modello regionalista, diverso dal passato e che ricalca in diversi aspetti quanto già avvenuto in Italia. È un sindaco ‘periferico’ di una città regionale (Marseille-Provence), Gaston Defferre, nominato Ministro dell'Interno a promuovere con la legge del 2 marzo 1982 le collettività locali, a far sorgere le Regioni e a dare a esse e ai Dipartimenti (per la prima volta) una autorità esecutiva precedentemente detenuta dal Prefetto, in quanto funzionario dello

Stato centrale (IRES-INSEE, 2002). Lo sviluppo periferico e la richiesta di autonomia legislativa, politica e finanziaria che in Italia si è espressa nel modello provincialista (sostenuto anche dal partito federalista della Lega Nord), guidato in gran parte dallo Stato centrale, in Francia si è espresso nel regionalismo e nel *droits et libertés des communes, départements et régions*.

Questo paradigma dell'autonomia delle collettività locali sarà anche alla base dell'intercomunalità intesa quale autoorganizzazione dei sistemi territoriali per la copertura dei servizi di base necessari alla residenza, da tempo non più riconducibili al tradizionale confine comunale. Sono soprattutto gli anni novanta a marcare un impegno legislativo orientato in tal senso, sia in Francia (*Communauté de communes* create nel 1992; *Communauté d'agglomération* del 1999) che in Italia (Legge 142/1990, che prevede consorzi, convenzioni, unioni e fusioni dei Comuni, fino al Testo unico degli enti locali, Legge 267/2000).

### Il policentrismo urbano

La nuova fase geo-amministrativa struttura un rapporto articolato tra l'economia dei territori e la loro organizzazione amministrativa. Questa complessità è determinata dall'entrata dell'Italia nell'Unione monetaria europea (1990) e dal successivo Trattato di Maastricht (1992). Ciò impone un confronto competitivo tra le economie dei Paesi che vi aderiscono e pone fine alle possibilità di procedere con politiche economiche basate sull'inflazione o sull'incremento indiscriminato del debito e della relativa spesa pubblica. Il principio della copertura della spesa, e più in generale della sostenibilità economica della macchina amministrativa, cioè dell'equivalenza tra entrate tributarie e spesa pubblica, diviene il vincolo entro cui impostare le politiche e costruire (attraverso una complessa interazione competitiva e cooperativa) quella nuova equivalenza tra 'Stato' (in questo caso necessariamente federale) e 'Mercato interno', che ha caratterizzato, lo abbiamo visto, la formazione degli stati nazionali e ispirato la riforma pre/napoleonica. Questa ricerca di regole e di pratiche comuni non interessa solo la sfera finanziaria ma anche quella dell'organizzazione territoriale e amministrativa, in relazione alla strutturazione dei mercati interni quasi-continentali (Ferlandino, Molinari, 2009). È in tale contesto che la riforma amministrativa dello Stato diviene un pezzo importante del cambiamento, sia per quanto attiene la partecipazione dei cittadini alla formazione delle decisioni sia per individuare i driver dello sviluppo e i contenitori della coesione sociale e istituzionale.

Le città divengono la base di questo processo di omogeneizzazione interna, di partecipazione democratica e di competizione esterna. Il 'policentrismo urbano' diventa il *frame* intorno cui rendere coerente il territorio gerarchizzato europeo e le città divengono i motori della competizione e dei nuovi 'mercati quasi-continentali': la U.E. in primo luogo ma anche i BRICS (Brasile, Russia, India, Cina e Sudafrica) nonché gli USA e le macro economie in formazione

in Asia, Sud-America, ecc. (Nafta, Asean, Unasur, Ecowas, Caricom, ecc.).

Lo Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (del 1999) definisce in tal senso un modello di organizzazione del territorio europeo. Esso parte dal fatto che l'ottanta per cento della popolazione europea vive in città entro agglomerazioni che strutturano un territorio la cui nuova retorica lo vuole omogeneo e policentrico e cui le legislazioni nazionali tendono a adeguarsi ricercando congruenze difficili tra gerarchia e equilibrio, tra competitività e potenziale di crescita economica. E' quanto è avvenuto sia in Francia che in Italia.

In Francia il policentrismo urbano si è espresso per mezzo della legge n. 1563 del 16 *décembre* 2010 della *Réforme des collectivités territoriales* che stabilisce un trasferimento di funzioni comunali e dipartimentali agli *Etablissement public de coopération intercommunale (EPCI)* superiori a 450.000 abitanti, soglia divenuta 250.000 nel 2013 per mezzo della *Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (15 *Communautés urbaines* che raggruppano 7,2 milioni d'abitanti)<sup>2</sup>.

In Italia il governo Monti ha rilanciato la 'questione metropolitana' e la recente legge Delrio (Legge 7 aprile 2014, n. 56 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province e sulle unioni e fusioni di comuni) stabilisce principi molto simili a quelli francesi per le 10 Città metropolitane individuate, cui si aggiungono altre 2 città stabilite dalla Regione autonoma della Sicilia. Le Città metropolitane sono oramai nate, dopo 25 anni di tentativi ed errori, come organi di secondo livello, mentre le Province vengono via via svuotate delle loro funzioni.

### Per concludere

Il testo di Marie Jean Antoine Nicolas de Caritat, marchese di Condorcet, *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales*, del 1788, considerato all'epoca come il miglior trattato di organizzazione degli Stati, definiva perfettamente il rapporto tra città capoluogo e territorio di pertinenza. Oggi quel rapporto sembra aver fatto il suo tempo. La conurbazione e i flussi per lavoro e studio hanno destrutturato la base delle comunità comunali, l'automobile ha modificato la maglia della prossimità mentre la gerarchia dei centri amministrativi e di mercato è saltata con l'avvento della telematica e dell'informatica, delle reti lunghe competitive imposte dalla globalizzazione. Il policentrismo metropolitano è sicuramente un modello di ricomposizione di territori di scala macroregionale e appare una risposta adeguata alla competizione globale. In questo contesto la Francia e l'Italia sembrano attraversare un guado istituzionale, un terreno incerto di

.....  
<sup>2</sup> Da notare che la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) creata per dare impulso ai territori periferici è trasformata nella nel 2005 nella Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT). Competere diventa la parola d'ordine.

sperimentazione e approssimazioni, di spinte federaliste e ritorni centralisti. L'Italia, in cui è più debole l'*esprit cartésien* nelle scelte politiche, appare in tal senso un caso emblematico: le unioni di comuni vengono distrutte (le Comunità montane italiane) e poi ricostruite (solo per i piccoli comuni sotto i 5.000 abitanti, o 3.000 se vogliono le Regioni), le Province vengono enfatizzate e dieci anni dopo si tenta di ridurle, vengono poi riformate, svuotate mentre restano attive le Regioni a statuto speciale in un contesto europeo che parla di macroregioni transfrontaliere e di integrazione tra nazioni diverse. Nascono infine le *Métropoles* e le Città metropolitane come nuove comunità locali su cui puntare per lo sviluppo e la coesione territoriale in coerenza con il processo di unificazione europea. Una unificazione ancora per molti versi incerta come incerte appaiono alcune scelte delle nuove organizzazioni amministrative.

## Riferimenti bibliografici

- Bagnasco A. (1997), *Tre Italie: la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Becattini G. (a cura di, 1989), *Modelli locali di sviluppo*, Il Mulino, Bologna.
- Boudeville R. J. (1977), *Lo spazio e i poli di sviluppo*, Franco Angeli, Milano.
- Coppola P. (2006), "Ritagli territoriali tra democrazia e sviluppo", in Salaris A. (a cura di), *Pianificazione strategica e aggregazioni sovra comunali: un banco di prova per città e territori*, Cresme ricerche, Roma.
- de Condorcet N. (1788), *Essai sur la constitution et les fonctions des Assemblées provinciales*, (tome premier), [en ligne: [http://books.google.it/books?id=tvPJqYnoHhoC&printsec=frontcover&hl=it&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](http://books.google.it/books?id=tvPJqYnoHhoC&printsec=frontcover&hl=it&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)].
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Ferlaino F. (2009), "La rivoluzione territoriale: metodi e interpretazioni", in IRES, *1958-2008. Cinquant'anni di ricerche IRES sul Piemonte*, IRES-Piemonte, Torino, pp. 259-290.
- Gambi L. (1963), *L'equivoco tra comportamenti statistici e regioni costituzionali*, Fratelli Lega, Faenza.
- Hegel G. W. F. (1965, ed. orig. 1820), *Lineamenti di filosofia del diritto*, Laterza Bari.
- IRES, INSEE (2002), *Atlante delle partizioni del Piemonte e del Rhône-Alpes*, IRES, INSEE, Torino-Lyon.
- Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica (1968), *Progetto 80: Rapporto preliminare al Programma economico nazionale 1971-1975*, Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica, Roma.
- Perroux F. (a cura di, 1966), *L'economia del XX secolo*, Edizioni di Comunità, Milano.
- Raffestin C. (1980), *Pour une géographie du pouvoir*, Litec, Paris.
- Sestini A. (1949), "Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato", in *Atti del XVI Congresso Geografico Italiano*, Bologna, pp. 128-143.

#Petite Ceinture | Montrouge | Photo de Adamo Maio



#Petite Ceinture | Quai de la gare Claude Decaen | Photo de Adamo Maio



### **Gouvernance, Politiques publiques, Développement local**

Cet article vise à interroger l'impact des mobilisations patronales sur la construction d'une capacité politique territoriale et plus particulièrement leur influence potentielle sur les équilibres régions-métropoles. Il propose une analyse comparative de deux cas d'études (Rhône-Alpes/Lyon et Lombardie/Milan), se caractérisant institutionnellement par des trajectoires inversées de régionalisation/métropolisation et par une implication historique des intérêts économiques organisés dans l'action publique territoriale. Dans le cas rhônalpin / lyonnais ces intérêts ont été davantage mobilisés par le politique, alors qu'ils se sont mobilisés de manière plus autonome dans le cas lombard /milanais. Au moment de la mise en œuvre des réformes territoriales dans les deux Pays, l'entrée privilégiée par cet article permet d'affiner une lecture institutionnaliste des relations métropoles/régions, en mettant l'accent sur le delta existant entre construction institutionnelle et politique des territoires, conçus comme systèmes d'acteurs et espaces d'action publique. La mobilisation autonome des intérêts économiques, plus ou moins dépendante des stratégies des acteurs publics, apparaît dès lors comme une variable clés dans le processus de légitimation et construction politique des territoires, en mesure d'influencer les relations inter-scalaires entre région et métropole.

### **Governance, Public policy, Local development**

This article aims at discussing the impact of business-community mobilization on the building of a territorial political-capacity and more precisely its possible influence on the metropolitan/regional power equilibrium. It compares two case studies (Rhône-Alpes/Lyon et Lombardie/Milan), characterized by a divergent institutional trajectory of regionalisation and metropolization and by a historically involvement of economic interests in territorial public action. In the first case business interests used to be included in political processes, whereas they showed a more autonomous mobilization capacity in the Lombardy/Milan case. At the moment of the implementation of important territorial reforms in the two countries, the prism privileged by this article allows us to complete an institutionalist analysis of regions/metropolis relations, focusing on the gap between institutional and political construction of territories, intended as spaces of public action and systems of actors. The mobilization of business interests, more or less dependent on public actors strategies, appears to be a key variable in the process of legitimation and political building of territories and in the inter-scalar power relations between region and metropolis.

### **Governance, Politiche pubbliche, Sviluppo locale**

Questo articolo si propone di analizzare l'impatto delle mobilitazioni delle organizzazioni degli interessi economici nella costruzione di un capacità politica territoriale e più precisamente della loro possibile influenza sulle relazioni inter-territoriali tra regioni e metropoli. Per questo propone un'analisi comparativa di due casi studio (Rhône-Alpes/Lyon e Lombardia/Milano), caratterizzati da delle traiettorie opposte di regionalizzazione e metropolizzazione e da una partecipazione di lunga data degli interessi economici all'azione pubblica territoriale. Nel primo caso gli interessi economici sono stati mobilitati dagli attori politico-istituzionali, mentre nel caso lombardo e milanese hanno mostrato una capacità di mobilitazione più autonoma. Al momento dell'implementazione d'importanti riforme territoriali nei due Paesi, la prospettiva offerta da questo contributo affina una lettura istituzionalista degli equilibri tra metropoli e regioni, concentrandosi sul divario che esiste tra la costruzione istituzionale e politica dei territori, intesi come spazi di azione pubblica e sistemi di attori. La mobilitazione autonoma degli interessi economici, o la loro sollecitazione da parte degli attori pubblici, si conferma una variabile chiave nel processo di legittimazione e costruzione politica dei territori, in misura di influenzare i rapporti di scala regionale e metropolitana.

Deborah Galimberti

# Nains, géants et ... patrons: une analyse des relations régions/métropoles au prisme des mobilisations des intérêts économiques

## La création de grandes régions peut-elle changer le cours des choses?

«À la marge, car les régions sont des nains économiques. Celles qui marchent bien sont celles qui ont des grandes métropoles où se concentre le pouvoir. Alain Rousset, le président de la région Aquitaine ne peut rien à Bordeaux, car Bordeaux c'est Alain Juppé, le maire, et Vincent Feltesse, le président de la communauté urbaine. Jean-Paul Huchon pilote-t-il la dynamique de l'Île-de-France? Nous avons des régions infantiles. Pour qu'elles pèsent, il faudrait les renforcer avant même de les regrouper»<sup>1</sup>.

Interrogé à propos du projet de réduction, par fusions, du nombre des régions françaises (projet qui s'est concrétisé en décembre dernier, voir infra), l'économiste L. Davezies livre une lecture exempte d'ambiguïtés: la taille des régions ne changera rien à leur (in)capacité politique, c'est la présence ou non des métropoles, véritables moteurs économiques, qui peut changer la donne. Davezies qualifie les régions de «nains» tant sur le plan économique que politique. Pour lui, ce sont les métropoles qui sont désormais les pilotes et les locomotives du développement territorial. L'image des métropoles-géantes face aux nains-régionaux est fascinante et fortement évocatrice. C'est pour cela qu'elle mérite qu'on l'examine en profondeur. En effet, si la force économique des métropoles apparaît de nos jours comme incontestable à l'échelle européenne, leur poids politique, ou pour mieux dire leur capacité politique (voir infra) est au contraire en construction et soumise à des variations infra et internationales. Cette capacité politique est certes fonction des facteurs «institutionnels» (les compétences formellement dévolues par le législateur, les ressources financières à disposition etc.) mais pas uniquement. D'autres facteurs plus proprement «politiques»

1 Entretien avec L. Davezies, Dossier spécial "Les usines au cœur de la bataille des municipales", *L'Usine Nouvelle* no. 3363, 5 février 2014. Dernière consultation: 12 novembre 2014.

peuvent concourir soit à conforter ce processus – jusqu'à pallier dans certains cas des faiblesses institutionnelles –, soit à le ralentir, voir le freiner. Parmi ces facteurs la mobilisation des intérêts organisés revêt une place non-négligeable. En évoquant le fameux «paradoxe régional», Carlo Trigilia (1991) avait expliqué les contradictions du phénomène régional en Europe en mettant notamment l'accent sur les difficultés rencontrées par les intérêts économiques à se structurer à cette échelle. Cet article se propose de revenir sur les mécanismes qui peuvent expliquer les variations dans les rapports de force région-métropole en braquant le projecteur sur le rôle joué par les mobilisations des organisations d'intérêts économiques (patronat et chambres de commerce) dans la construction de ces espaces politiques et d'action publique<sup>2</sup>. Dans une période où, des deux côtés des Alpes, on discute de réformes modifiant l'architecture institutionnelle des territoires<sup>3</sup>, il s'agira de comprendre si la (non)mobilisation des intérêts

2 Nous sommes consciente de l'impossibilité de réduire l'explication de la construction d'une capacité politique territoriale et des variations dans les rapports métropoles/régions à la seule variable «mobilisation d'intérêts économiques» et, surtout, de l'impossibilité de séparer cette variable des stratégies des élus et des jeux partisans. Cet article vise moins à tester des liens causaux qu'à démontrer l'intérêt de prendre un compte cette dimension à travers le récit dense de dynamiques territoriales.

3 Il s'agit de l'«Acte III» de la décentralisation sous la présidence de F. Hollande. Il comprend plusieurs textes de loi, dont la loi MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles), la loi relative à la nouvelle délimitation des régions et enfin le projet de loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) visant à intervenir sur la distribution des compétences aux collectivités locales actuellement en discussion au Sénat. Dans le cas italien nous pouvons citer l'approbation de la dite Loi Delrio, introduisant les «città metropolitana» et de manière plus générale le vaste processus de réforme de la deuxième partie de la Constitution. Cette réforme vise à modifier l'organisation du Sénat et à supprimer constitutionnellement les Provinces.

économiques peut contribuer à conforter les processus politico-institutionnels en cours et infléchir les équilibres de pouvoir entre métropoles et régions. L'article propose une comparaison de deux cas d'études (Rhône-Alpes/ Lyon et Lombardie/Milan)<sup>4</sup>, se concentrant sur un secteur de l'action publique territoriale, le développement économique, qui est typiquement une compétence partagée entre plusieurs échelons territoriaux. Dans un premier temps, nous nous attacherons à situer historiquement les deux cas d'études, en insistant sur les facteurs expliquant les trajectoires institutionnelles «inversées» de régionalisation et de métropolisation que l'on y observe et, plus particulièrement, sur le rôle joué par les mobilisations des intérêts économiques. Dans un second temps, nous présenterons les contextes institutionnels en forte mutation dans les deux pays et chercherons à comprendre plus précisément dans quelle mesure les mobilisations des intérêts économiques peuvent être un mécanisme à même d'influencer les équilibres de pouvoir entre régions et métropoles. Nous montrerons que dans le cas rhônalpin/lyonnais, caractérisé par une forte rivalité entre la région et métropole qui a plutôt tourné à l'avantage de la dernière, ce sont les dynamiques institutionnelles de concurrence qui se répercutent dans l'univers patronal. Cette situation d'éclatement associée aux changements du scénario législatif contribue à limiter la capacité des intérêts économiques à infléchir les dynamiques politiques en cours. A l'inverse, dans le cas lombard/milanaise, jusqu'à présent plutôt favorable au conseil régional sans que l'on puisse pour autant parler d'une domination régionale sur la métropole, les organisations de représentation des intérêts économiques semblent davantage proactives et en mesure d'influer sur les équilibres géopolitiques, en impulsant notamment la démarche de construction métropolitaine. Avant de nous pencher sur l'analyse de nos deux cas, une très brève digression s'impose pour mieux spécifier le cadre théorico-conceptuel sur lequel nous nous appuyons. Il s'agit d'une tradition de recherche solide qui, à partir des années 1990, a interrogé les processus de construction des espaces d'action publique territoriale en mobilisant la notion de capacité politique. E. Ritaine (1994) dans ses travaux sur les pays du Sud de l'Europe (Italie et Espagne) mobilise la notion de «potentiel politique territorial» qui est fonction à la fois des revendications politiques localistes, de la présence des

4 Cet article s'appuie sur des données recueillies dans le cadre d'une thèse de doctorat en science politique «Gouverner les territoires: entre politique et société. Le cas des politiques de développement économique dans les régions urbaines de Lyon et Milan (1974-2014)», Université de Lyon / Saint-Étienne et Università degli studi di Milano Bicocca. L'enquête se base sur des entretiens semi-directifs (N=50) effectués entre 2011 et 2013 avec des acteurs locaux (élus et dirigeants des institutions politiques, organisations d'intérêts et agences de développement), complétés par une analyse documentaire-historique d'archives.

«subcultures territoriales», et *last but not least* du degré de mobilisation des représentations d'intérêts. Cette réflexion a été récemment réactualisée par les travaux de R. Pasquier sur la capacité politique des régions. Celui-ci a cherché à systématiser une batterie de facteurs et mécanismes (le leadership politique, les différences institutionnelles, la présence d'un récit territorial etc.) permettant d'expliquer les différences de capacité politique entre régions (Pasquier 2013)<sup>5</sup>. Dans ce type de travaux, une attention particulière est accordée aux interactions qui associent acteurs politiques et groupes d'intérêts organisés et à la capacité de structurer des coalitions durables dans le temps. Sans surprise, c'est aussi un aspect fondateur des travaux européens sur la «gouvernance urbaine» insistant sur la montée en puissance des villes comme «acteurs collectifs» et espaces de régulation politique (Le Galès 1998) et des études nord-américains sur les «régimes urbains» (Stone 1993). Cette tradition d'études sur les processus de construction d'une capacité politique territoriale s'avère être une approche particulièrement heuristique pour notre questionnement car elle permet d'intégrer (et dépasser) les limites d'une lecture uniquement institutionnelle tendant à expliquer les différences de rapports de force entre régions et métropoles uniquement en fonction des compétences octroyées par la loi. De plus elle permet d'appréhender dans le temps les processus sociaux de construction progressive de cette capacité, sans pour autant les figer dans un «culturalisme» historicisant. Pour paraphraser Bagnasco (2003), il s'agit de s'intéresser à la construction sociale des territoires en étant attentif à la variété des acteurs, des interactions et des mécanismes qui y contribuent.

### Trajectoires de régionalisation et métropolisation en France et Italie: un parcours inversé

La Lombardie et Rhône-Alpes ont été objet d'une vaste littérature portant sur les dites «régions fortes», notamment suite à la création du réseau de coopération nommé «Quatre moteurs pour l'Europe» (QME)<sup>6</sup>. Les deux régions sont souvent comparées pour les caractéristiques de leurs systèmes productifs: une tertiarisation montante mais avec un tissu industriel résilient, des filières industrielles *high-tech* ouvertes à l'international, une présence importante

5 R. Pasquier définit la capacité politique territoriale comme «un processus de définition des intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions ou des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs sur un territoire donné. Elle revêt ainsi une double dimension: une capacité à produire une vision partagée du territoire; et une capacité à construire des coalitions territoriales sur le temps long». (Pasquier 2013: 41).

6 L'association «Quatre moteurs d'Europe» a été créée en 1988 par la Lombardie, Rhône-Alpes, Bade-Wurtemberg et la Catalogne. Sa création s'inscrit dans le cadre du projet politique de l'«Europe des régions».

de grands groupes et un tissu dense de PME spécialisées dans la sous-traitance. La littérature sur les QME a cherché à démontrer une convergence des modèles économiques et des trajectoires de développement de ces régions, résultant essentiellement des effets de l'intégration européenne et de la mondialisation. L'hypothèse de la convergence apparaît valable et solide sur le plan économique, il s'agit en effet de deux régions 'fortes', jouant un rôle de locomotives de la croissance nationale; au contraire elle apparaît plus fragile si on s'intéresse au développement des institutions politiques, donc aux processus de construction des espaces méso de gouvernement et d'action publique. La métaphore économique de QME ou des régions fortes, cache en effet des relations inter-échelles très hétérogènes, notamment en ce qui concerne les rapports avec les chefs-lieux régionaux. Pour en saisir les ressorts, on peut commencer par présenter brièvement le contexte institutionnel caractérisant les deux régions/métropoles objet de cet article.

Au début des années 1990, les régions françaises se trouvaient dans une position bien plus favorable que leurs homologues italiennes, fortement fragilisées par les affaires politico-judiciaire et les enquêtes dites «Mains Propres». En France, à la même époque, un certain engouement politique, médiatique et académique entoure les institutions régionales, qui semblent destinées à sortir progressivement du cône d'ombre dans lequel elles avaient été cantonnées pour s'imposer comme acteurs à part entière de l'action publique territoriale. En Italie, l'approbation de la loi 142/1990 sur les «città metropolitane» accompagnée par la réforme de la politique locale (instituant notamment l'élection directe des maires), avait fait imaginer un printemps des villes et notamment des grandes agglomérations. S'agissait-il d'une illusion d'optique? Une lecture comparative des processus de régionalisation et de renforcement de l'échelon métropolitain (ou d'agglomération) en France et Italie dans les vingt dernières années fait en effet émerger de différences institutionnelles substantielles. En Italie les régions ont été les gagnantes des réformes administratives et constitutionnelles approuvées au tournant des années 2000. A l'inverse la réforme métropolitaine est restée quant à elle dans les tiroirs. En revanche, la «promesse régionale» ne s'est pas pleinement réalisée en France, ce sont les grandes agglomérations qui vont progressivement monter en puissance au travers un élargissement de leurs compétences et de leurs capacités d'investissement. Nous sommes donc face à deux trajectoires inversées. Dans le cas rhônalpin/lyonnais la montée en puissance de l'institution métropolitaine s'est faite au détriment de l'échelon régional, par ailleurs affaibli par une progressive «agencification» (Pinson, Galimberti, 2013). Le développement des compétences régionales a entraîné un surinvestissement par les services régionaux des métiers procéduriers, au détriment des activités soit de type stratégique, soit d'animation territoriale. L'accompagnement du

développement économique des territoires infrarégionaux et plus particulièrement métropolitain, se limite souvent à une participation financière à des contrats de développement, sans que l'on puisse repérer un pilotage stratégique régional encadrant. Au contraire dans le cas lombard/milanais nous sommes face à une régionalisation plus nette qui a largement fait de l'ombre à Milan, théâtre d'une lutte historique opposant ville-centre à sa région urbaine (Di Ciommo, 1998). Si l'on observe aussi une tendance gestionnaire des pratiques et procédures de travail régionales, le conseil régional lombard a fait le choix de s'appuyer sur la sollicitation directe des acteurs cibles des politiques publiques au travers les instruments des appels d'offre typiques du NPM (*New Public Management*). Cela a permis à la Région d'exercer un contrôle certes indirect, mais non-négligeable du point de vue de la dépendance financière, des parcours de développement économique des territoires infrarégionaux, en contournant de facto l'intermédiation des provinces. Ces dernières, institutions historiquement faibles en termes de ressources et compétences, ont essayé à leur tour de porter – avec des résultats mitigés – des initiatives de coopération métropolitaine dans le domaine du développement économique local. Dans le cas milanais, cette situation de faiblesse institutionnelle de la *Provincia* a été aggravée par un manque de collaboration avec la municipalité de Milan. A partir de ces exemples, nous pouvons voir dans quelle mesure la perspective «institutionnaliste» ne suffit pas à expliquer les trajectoires inversées de régionalisation et métropolisation: les médiations sociopolitiques<sup>7</sup> et, comme nous le verrons, plus précisément la mobilisation des intérêts économiques, ont aussi joué un rôle non-négligeable. Le cas lyonnais est connu pour l'activisme historique de son système de représentation patronale qui a précocement investi l'échelle métropolitaine. La mobilisation des réseaux consulaires dans les années 1970 a permis de bâtir les fondements des premières politiques locales de développement économique, qu'elle a par ailleurs contribué à fédérer dans les années 1980 (Jouve, 1998). Ces réseaux ont vu toutefois leur rôle d'impulsion et d'influence s'éroder au cours des deux dernières décennies. C'est la conséquence certes d'une crise généralisée de la représentation territoriale des intérêts<sup>8</sup>, mais plus particulièrement de

.....  
7 L'effet de médiation des facteurs sociopolitiques est particulièrement visible dans la «force» du leadership politique en mesure de porter un projet de développement. Ces considérations vont toutefois au-delà de la problématique explorée par cet article. Nous pouvons néanmoins brièvement rappeler que la régionalisation lombarde s'explique aussi en raison de la présence d'un bloc social dominant (autour des réseaux de la DC et du mouvement religieux conservateur de *Comunione Liberazione*), qui a exprimé les principaux représentants du gouvernement régional pendant 18 ans, pour quatre législatures (1995-2013).

8 Et notamment de leur incapacité à renouveler les services offerts à leurs adhérents entraînant une érosion de

l'«absorption» de certains de leurs fonctions historiques par l'institution métropolitaine (*Grand Lyon*)<sup>9</sup>. Cette dernière est une institution de coopération intercommunale fondée en 1966, dans le cadre de la politique nationale des «métropoles d'équilibres». Il s'agit d'une institution de gouvernement métropolitain dite de «deuxième niveau», à élection indirecte, avec une autonomie financière, une capacité d'investissement et d'action qui se sont considérablement renforcés au fil du temps. Plus précisément la prise en charge de la compétence économique représente l'un de piliers de la stratégie de légitimation politique de l'institution métropolitaine. Le *Grand Lyon* s'est largement appuyée sur les réseaux patronaux (notamment consulaires) qu'elle a inclus dans la consolidation du leadership communautaire afin de conforter ses fonctions de prospective et de stratégie économique. Ce processus a été particulièrement manifeste avec les mandats du maire-président G. Collomb (de 2001 à aujourd'hui) et il s'est joué sur plusieurs fronts: montée en puissance dans la gouvernance des agences satellites de la Chambre de Commerce (notamment l'Aderly), renforcement des services techniques communautaires (avec la mise en place d'un système de «développeurs économiques» rattachés au Grand Lyon à partir des antennes territoriales de la CCI couvrant le même périmètre que celui du *Grand Lyon*), articulation de la politique foncière avec les priorités économiques de l'agglomération, promotion d'instances de stratégie économique territoriale public-privée, véritables opération de marketing visant à consolider l'image du Grand Lyon comme pilote du développement économique métropolitain.

Dans le cas lombard, si le territoire provincial représente l'arène traditionnelle de représentation territoriale des intérêts économiques, ces derniers ont historiquement démontré une capacité d'adaptation organisationnelle, en investissant précocement l'échelon régional. La Lombardie fait ainsi historiquement figure d'exception vis-à-vis dudit paradoxe régional. Depuis les années 1970, les intérêts économiques ont constamment investi cette échelle et, inversement, le conseil régional les a intégrés dans des instances de concertation. Si ces relations étaient souvent fragmentaires et dictées par des moments de crise (notamment industrielle), une relation de confiance s'est progressivement installée (Maraffi 1997). Suite aux réformes de régionalisation des années 1990 et 2000, le conseil régional lombard, notamment sous le «règne» de R. Formigoni, a particulièrement intensifié les relations avec les instances patronales, notamment consulaires. Cela s'est décliné à la fois dans la promotion des instances de négociation et concertation (*Patto per lo Sviluppo, Comitato strategico per la Competitività*), mais plus

leur légitimité.

9 Le *Grand Lyon*, devenu depuis le 1er janvier 2015 *Métropole de Lyon* (voir infra), regroupe actuellement 59 communes, pour une population de 1. 281. 971 habitants (données actualisées à 2014).

particulièrement dans la promotion des «coalitions par contrats»<sup>10</sup>, au travers le co-financement et le co-pilotage des programmes de soutien au développement économique-territorial (*AdP per la competitività 2006-2015*). Les réseaux consulaires ont ainsi contribué au processus de régionalisation, jouant le rôle de relais territoriaux des mesures en soutien du développement économique. Cela dit, les intérêts économiques organisés ont maintenu une capacité d'action autonome et se proposent comme des partenaires proactifs des politiques de développement économique local à différentes échelles territoriales (Biondi 2007).

Au-delà des différences remarquables en termes de processus de régionalisation et de métropolisation «par le haut», donc soutenus par les réformes institutionnelles, la mobilisation des intérêts économiques a aussi contribué à renforcer les tendances divergentes dans les rapports de force région-métropole.

### **Des réformes «toutes politiques»?**

Comment les processus de réformes politiques en cours – et plus particulièrement leur réception locale – impactent sur ces héritages institutionnels? Actuellement la situation en Rhône-Alpes et à Lyon apparaît dominée par un modèle de concurrence et de rivalité entre région et métropole – particulièrement visible dans le domaine économique. L'entrée en vigueur de la métropole de Lyon au premier janvier 2015 n'a fait qu'exacerber cette situation (Galimberti, Lobry, Pinson et Rio 2014). Ces dynamiques politico-institutionnelles de concurrence se répercutent aussi dans les cercles patronaux et consulaires<sup>11</sup>, déjà affaiblis par la montée en puissance de l'agglomération dans le système de gouvernance locale. Nous pouvons d'abord noter que la création de la métropole lyonnaise s'est décidée dans des cercles essentiellement politiques associant dans la plus grande opacité le maire de Lyon, le président du Conseil général du Rhône et le gouvernement. La société civile en général et les intérêts économiques en particulier ont été maintenus à l'écart du processus (ibidem), malgré l'existence des formes de collaboration anciennes. Le scénario institutionnel est par ailleurs en rapide mutation: l'application des réformes territoriales prévoit à la fois la réduction par deux du nombre de régions et une réorganisation de la répartition des compétences entre niveaux territoriaux. Rhône-Alpes va fusionner avec l'Auvergne

.....  
10 Cela a pris notamment la forme des «accordi di programma» (AdP), instruments de production des politiques publiques partenariales.

11 La président de la CCI de Lyon a dû récemment démissionner après la publication d'un entretien dans lequel il défendait la logique de métropolisation plutôt que de régionalisation des CCI et, par là même, défendait le rôle de chef de file de la métropole de Lyon au détriment de la région. Deux «clans» se sont alors constitués opposant les élus du Grand Lyon et élus consulaires de la CCI de Lyon d'une part, et les élus régionaux et les élus de la chambre régionale de commerce et d'industrie d'autre part.

à partir de 2016. Pour reprendre la métaphore de Davezies, cette fusion, loin de pouvoir renforcer l'échelon régional, risque de lui faire traverser une nouvelle phase de crise du fait de l'adaptation organisationnelle et du creusement de la distance avec les systèmes d'acteurs infrarégionaux. De plus, le projet de loi NOTRe visant à «clarifier» l'attribution des compétences entre régions et métropoles, et notamment sur la compétence de développement économique - est encore en discussion au Sénat, est l'objet de vives négociations. Ces processus sont susceptibles de modifier radicalement les échelles de la négociation territoriale avec les réseaux patronaux et consulaires. Ces derniers ont déjà subi des coupes budgétaires importantes, qui ont contribué à fragiliser encore davantage leurs capacités d'action autonome. Les intérêts économiques se retrouvent ainsi "écrasés" entre impératifs de préservations de leur rôle et changements des scènes de négociations, sans s'avoir à l'heure actuelle quelle sera la «bonne échelle» sur laquelle s'investir. Face à cette situation les équilibres entre métropole/région vont dépendre davantage de la capacité des élus à rallier à leur cause les réseaux économiques que de la mobilisation autonome de ces derniers.

Dans le cas milanais/lombard la construction métropolitaine en cours a été amorcée sans conflit (manifeste) avec l'institution régionale. Le cadre législatif n'est guère plus clair que celui français. Si les *città metropolitane* sont entrées en vigueur depuis le 1er janvier 2015, remplaçant là où elles ont été créées les provinces<sup>12</sup>, leurs perspectives de développement restent incertaines du fait notamment du flou entourant les ressources sur lesquelles elles pourront compter (Bordignon, 2015)<sup>13</sup>. Nous verrons que cette situation d'incertitude institutionnelle a entraîné un rapprochement des intérêts politico-économiques à l'échelle métropolitaine. La réforme Del Rio avait été anticipée, voir accompagnée dans plusieurs villes par des mobilisations locales par le bas, impliquant tant les acteurs de la sphère politique que la société civile organisée. Déjà, à partir de printemps 2012, au moment du premier projet de loi de création des *città metropolitane* (resté inachevé) du gouvernement Monti, la ville de Milan avait lancé une mission de préfiguration et d'études (impliquant notamment les services techniques du PIM – *Piano Intercomunale Milanese* en collaboration avec Politecnico de Milano), qui s'articulait à des actions de communication citoyenne (dont le lancement d'une plateforme web: <http://www.milanocittametropoli->

.....  
 12 Dans le cas milanais le périmètre de la «città metropolitana» correspond au territoire administratif de la *Provincia di Milano*, composée de 132 communes et comptant 3.151.667 habitants au total (données actualisées à 2011). Le périmètre institutionnel actuel résulte de différents redécoupages, ou pour mieux dire de «scissions» institutionnelles poursuivies dans les années 1990 et 2000 : d'abord en 1992 avec la création de la *Provincia di Lodi*, rassemblement 61 communes au sud-est de Milan, et ensuite avec l'entrée en vigueur de la *Provincia di Monza et Brinza*, rassemblant 55 communes dans le Nord de Milan, avec les élections administratives de 2009.

13 Ces préoccupations concernent aussi les réseaux économiques: une réorganisation des chambres de commerce est en effet à l'ordre du jour du gouvernement Renzi.

tana.org/).

Les acteurs économiques milanais n'ont pas hésité à alimenter le débat sur la question métropolitaine. Nous pouvons citer le lancement par l'Assolombarda en décembre 2013 d'un manifeste stratégique («Far Volare Milano») et l'appui plus discret de la Chambre de Commerce, dans le portage d'actions pilotes en soutien des startups. Or, l'avenir de la *brand new* «città metropolitana di Milano» apparaît financièrement très incertain<sup>14</sup>, risquant de limiter sa force de frappe notamment en matière de capacité de portage d'action en soutien au développement économique. L'appui fourni par les organisations d'intérêts économique apparaît comme un élément, certes non-déterminant, mais qui permet de conforter la construction de la légitimation politique de cette institution. Le statut approuvé en décembre dernier a prévu la création d'un «Forum de la société civile» et l'élaboration d'un plan stratégique métropolitain qui devrait impliquer les acteurs de la société civile organisés, suivant notamment l'expérience turinoise (Pinson 2002). Le début imminent de l'Expo 2015 (1er mai 2015) a sans doute contribué à fédérer les acteurs politico-économiques milanais. Faut-il voir dans ces mobilisations patronales l'amorce d'une métropolisation de l'action publique locale? Les mobilisations métropolitaines des patrons se feront-elles au détriment de l'échelle régionale?<sup>15</sup> Il est sans doute trop tôt pour répondre. Nous pouvons nous limiter à observer que ces processus en cours pourront éventuellement permettre de trouver de nouveaux arbitrages entre les systèmes de représentation territoriale et fonctionnelle des intérêts socio-économiques, enjeu sur lequel selon Bolocan (2009) se joue «la présomption hégémonique de Milan à l'ère du nouveaux régionalisme».

### **Considérations conclusives: la business-community, des réseaux mobilisables et mobilisés**

Deux séries de considérations peuvent être formulées au terme de la lecture croisée des cas lyonnais/rhônealpin et milanais/lombard. Primo, la prise en compte des trajectoires de régionalisation et de métropolisation nous a permis de montrer que les réseaux économiques constituent une ressource stratégique *mobilisable* par les acteurs politiques pour conforter les processus de renforcement de la légitimité institutionnelle. Cela a été typiquement le cas du Grand Lyon. Secundo, le positionnement des organisations économiques vis-à-vis des changements institutionnels dans les deux contextes, nous montre que la présence d'intérêts *mobilisés* à la fois historiquement puissants et «flexibles», capables donc de se positionner à différentes échelles selon les enjeux, peut jouer comme un possible mécanisme d'infléchissement des équilibres géopolitiques. Le ralliement des réseaux économique

.....  
 14 La *città metropolitana* de Milano va hériter une dette d'environ 112 millions d'euros laissés par l'ancienne province de Milan.

15 Nous pouvons noter que les industriels n'ont pas hésité à prendre publiquement position contre les projets avancés par le conseil régional lombard quant à l'affectation future des aires du site de l'exposition universelle Expo 2015.

autour de la construction métropolitaine dans le cas milanais est un cas emblématique. Quoi qu'il en soit, l'association des intérêts économiques à l'action publique locale et/ou aux processus de construction institutionnelle, se confirme une variable clés de renforcement de la capacité politique des territoires. Comme l'a récemment souligné M. Keating (2013), le processus de réétalonnage des États en Europe et la consolidation d'espaces politiques méso, a donné lieu à des configurations fortement hétérogènes (et instables) selon les contextes nationaux et locaux. Dans cet article, nous avons essayé de montrer l'intérêt de lire sous l'angle des mobilisations des intérêts économiques, les évolutions des relations entre métropoles et régions. Ces mobilisations se sont révélées très hétérogènes: elles varient en fonction des capacités d'action des organisations d'intérêts économiques, donc de leurs ressources (en particulier sociétales) et de la structure des opportunités politiques. Par conséquent, les organisations d'intérêts économiques peuvent développer des stratégies plus ou moins «actives» et indépendantes des institutions. Ce prisme nous a permis de faire émerger des frictions existantes entre d'une part les processus de réforme territoriales actuellement en cours en France et Italie et d'autre part les dynamiques politiques et sociales émergentes. Les ressorts du «big bang» territorial vont dépendre largement de la capacité des acteurs (métropolitains et régionaux) à savoir raccorder les logiques politico-institutionnelles avec les processus et les pratiques de l'ensemble d'acteurs opérant dans ces espaces d'action publique en rapide mutation. L'analyse des relations nouées entre institutions de gouvernement et intérêts économiques organisés apparaît dès lors une piste féconde, bien que non exclusive, pour décortiquer les relations, contradictoires et instables, entre métropoles et régions.

## Références bibliographiques

- Bagnasco A. (2003), *Società fuori squadra: come cambia l'organizzazione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Biondi V. (2007), "Le associazioni di categoria come attori del governo del territorio. L'esperienza di Asso-lombarda", in *Territorio*, no. 41, pp. 79-82.
- Bolocan Goldstein M. (2009), "Geopolitiche milanesi. Tra funzioni e territorio", in *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, Gennaio/Febbraio.
- Bordignon M. (2015), "Il vuoto lasciato dal federalismo", in *lavoce.info*, [risorsa online: <http://www.lavoce.info/archives/32879/vuoto-lasciato-dal-federalismo-2/>].
- Davezies L. (2014), Interview, dossier spécial "Les usines au cœur de la bataille des municipales", in *L'Usine Nouvelle*, no. 3363.
- Di Ciommo F. (2002), "Milan: ville centre contre métropole?", dans Jouve B., Lefèvre C. (éds.), *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, Elsevier, Paris, pp. 63-79.
- Galimberti D., Lobry S., Pinson G., Rio N. (2014), "La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale", dans *Hérodote*, no. 154, vol. 3, pp. 191-209.
- Jouve B. (2002), "Chambre de commerce et d'industrie et développement local: le cas de Lyon", in *Sociologie du travail*, vol. 44, no. 4, pp. 521-540.
- Keating M. (2013), *Rescaling the European State: the making of territory and the rise of the meso*, Oxford University Press, Oxford.
- Le Galès P. (1998), "La nuova political economy delle città e delle regioni", in *Stato e Mercato*, no. 52, pp. 53-91.
- Maraffi M. (1997), "Il modello lombardo tra incrementalismo e centralismo", in Regalia I. (dir.), *Regioni e relazioni industriali in Europa. Potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale*, Franco Angeli, Milano, pp. 25-54.
- Pasquier R. (2012), *Le pouvoir régional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Presses de Sciences Po, Paris.
- Pinson G. (2002), "Political Government and Governance: Strategic Planning and the Reshaping of Political Capacity in Turin", in *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26, no. 3, pp. 477-93.
- Pinson G., Galimberti D. (2013), "Métropoles franches et régions agencifiées", dans *Pouvoirs Locaux*, no. 96, pp. 48-55.
- Stone C. (1993), "Urban Regimes and The Capacity to Govern: A Political Economy Approach", in *Journal of Urban Affairs*, vol. 15, no. 1, pp. 1-28.
- Ritainé E. (1994), "Territoire et politique en Europe du Sud", in *Revue française de science politique*, vol. 44, no. 1, pp. 75-99.
- Trigilia C. (1991), "The paradox of the region: economic regulation and the representation of interests", in *Economy and Society*, vol. 20, no. 3, pp. 306-327.

#Pantin | Photo de Adamo Maio



#Pantin | Anciens entrepôts de la Chambre de commerce de Paris – Future siège BETC | Photo de Adamo Maio



### **Ville-région, Politiques publiques, Gouvernance**

En Italie la mosaïque des circonscriptions politico-administratives a profondément été influencée par le modèle napoléonien introduit dans plusieurs zones de la péninsule au cours de la Décennie française (1806-1815). Après l'Unification, néanmoins, au cours de plus de 150 ans d'histoire unitaire chaque niveau des espaces institutionnels a développé ses propres dynamiques plus ou moins intenses en fonction des différentes périodes historiques.

La contribution, à travers une approche géo-historique, veut d'une part montrer comment certaines processus développés au cours de phases historique précédentes ont structuré le tissu des circonscriptions, ont influencé les mutations en acte et les allées-venues de la démarche de révision de l'architecture institutionnelle de l'État. D'autre part, contrairement à l'image d'une mosaïque administrative indurée sur la longue période, les interventions qui se sont vérifiées de façon différenciée, mais pas toujours incisives, ont modifié en le remodelant, la trame générale des territoires administratifs italiens. Elles ont produit des répercussions sur la hiérarchie des réseaux urbains, sur les relations fonctionnelles, sur la dynamique entre métropoles et régions qui attendent encore d'être étudiées de façon adéquate. Les profonds changements des aires de polarisation urbaine et économique, la réaction locale à la mondialisation, les innovations législatives sur les institutions locales, nous incitent à reconsidérer le découpage du maillage politico-administratif, à la recherche de solutions tendant à simplifier l'emboîtement des circonscriptions qui alimentent l'enchevêtrement des pouvoirs locaux, et donc leurs conflits en terme de compétences. Toutefois, il ne pourrait y avoir une transformation réelle des territoires institutionnels sans que l'on s'interroge clairement sur quels en sont les enjeux et les rapports sociaux que l'on veut privilégier.

### **City-regions, Public policies, Governance**

In Italy, the mosaic of the political-administrative circumscriptions was deeply influenced by the Napoleonic model introduced in many areas of the Italian peninsula during the French decade (1806-1815). Following the Unification, nevertheless, in the course of more than 150 years of unified history, every level of the institutional areas of governance of the territory developed its own dynamics according to the different times. This paper, using a geo-historical approach, aims at shedding light on how some dynamics that developed in the past structured the texture of the circumscriptions, reflecting upon the transformations that are underway and the changing pulsations of a controversial revision process of the institutional architecture of the State. However, as opposed to the conception of a crystallized administrative mosaic in the long term, the different interventions modified the complex framework of the Italian territory, while reshaping it. These interventions also had repercussions on the hierarchies of the urban networks, the functional relations, and the dynamics between metropolises and regions that still have not received appropriate attention. The deep transformations of the areas of urban and economic polarization, the local reaction to globalization, and the legislative reforms of the local governments urge us to reconsider the découpage of the political-administrative structure, in search of solutions that will simplify the interlocking (and the overlapping) of the circumscriptions that nourish the knot of local authorities and their conflicts over powers. However, a real transformation of the institutional territories cannot happen without a preliminary and clear examination of what is at stake and the social relations that should be privileged.

### **Città-regioni, Politiche pubbliche, Governance**

In Italia, il mosaico delle circoscrizioni politico-amministrative è stato profondamente influenzato dal modello napoleonico introdotto in numerose aree della penisola durante il Decennio francese (1806-1815). Dopo l'Unità, nondimeno, nel corso di oltre 150 anni di storia unitaria, ogni livello di tali spazi istituzionali ha sviluppato dinamiche proprie, più o meno intense, in funzione dei differenti periodi storici.

Il contributo, attraverso un approccio geostorico, da un lato si propone di mostrare come alcune dinamiche maturate in periodi storici precedenti abbiano strutturato la trama delle circoscrizioni, riflettendosi sui mutamenti in atto e sulle alterne pulsazioni di un controverso processo di revisione dell'architettura istituzionale dello Stato. Dall'altro, contrariamente all'immagine di un mosaico amministrativo cristallizzato nel lungo periodo, gli interventi - realizzati con modalità differenziate - hanno modificato, rimodellandolo, il reticolo complessivo del territorio italiano. E hanno prodotto delle ripercussioni sulla gerarchia delle reti urbane, sulle relazioni funzionali, sulle dinamiche fra metropoli e regioni che attendono ancora di essere studiate in modo adeguato. I profondi cambiamenti delle aree di polarizzazione urbana ed economica, la reazione locale alla globalizzazione, le innovazioni legislative sulle autonomie locali sollecitano a riconsiderare il découpage della maglia amministrativa, alla ricerca di soluzioni tendenti a semplificare la sovrapposizione di circoscrizioni che alimentano il groviglio di poteri locali e i loro conflitti di competenze. Tuttavia, non si potrà avere una reale trasformazione dei territori istituzionali senza interrogarsi preliminarmente, con chiarezza, su quali sono le poste in gioco e i rapporti sociali che si intende privilegiare.

# La mosaïque et les réseaux. Une histoire des circonscriptions politico-administratives italiennes

## Introduction

L'architecture actuelle de la maille politico-administrative italienne, outre environ 8.050 communes, 110 provinces<sup>1</sup>, 20 régions et au moins 10 villes métropolitaines en cours de définition, comporte aussi un dense réseau de circonscriptions constituées par les nombreuses administrations fonctionnelles qui représentent l'organisation territoriale périphérique de l'État central. Ce cadre déjà chargé des subdivisions administratives est en outre compliqué par l'ensemble des organismes institutionnels intermédiaires qui contribuent au gouvernement du territoire en exerçant des fonctions spécifiques de grande importance (appelés *Aziende sanitarie locali*, *Comunità montane*, *Ambiti Territoriali Ottimali*, etc.).

Après l'approbation en 1990 de la loi 142 sur les institutions locales – dédiée pour la première fois à la question des villes métropolitaines – le débat politique qui s'est développé à ce sujet a produit en 2001 la modification partielle du Titre V de la Constitution, réduisant la compétence législative du gouvernement central à un nombre absolument limité de matières, introduisant une législation concurrente de la part des régions (art. 117)<sup>2</sup>. Suite à la plus grande autonomie accordée aux régions par les nouvelles normes constitutionnelles, on assiste à une ultérieure prolifération d'organismes territoriaux intermédiaires à géométrie variable qui a généré une hypertrophie (*iperterritorializzazione*) de la mosaïque administrative (Castelnuovi 2013; Coppola 1997).

.....  
1 En Italie les provinces correspondent plus ou moins aux Départements français.

2 Cette transformation constitutionnelle a été précédée par une importante série de mesures: les lois *Bassanini* n. 59/1997 et n. 27/1997 (qui sanctionne le principe de subsidiarité); la loi n. 1/1999 qui a préparé le terrain à la modification constitutionnelle des autonomies régionales; enfin, le texte unique fondamental sur l'ordonnance des organismes locaux (TUEL/2000) suivi par les dispositions sur le "fédéralisme fiscal"; le TUEL a été par la suite mis à jour et complété à plusieurs reprises au cours de 2014.

Ces dernières années les effets de la crise économique mondiale de 2008, le problème toujours plus grave de la dette publique qui met l'Italie en difficulté pour respecter les accords établis avec l'Union Européenne, tout cela a ranimé la polémique autour du besoin incontournable d'une remise en ordre de la multiplicité des circonscriptions existantes. Particulièrement visées sont les provinces considérées, grâce à une vigoureuse campagne des médias, comme un niveau territorial intermédiaire le plus souvent inutile. En effet les provinces n'exercent que des fonctions réduites au prix de dépenses excessives et incontrôlées dues en général au système des adjudications. De cette façon se sont rallumés conflits et résistances entre les administrations locales et le pouvoir central.

La question des rapports entre métropoles et régions, qui nous intéresse ici, conduit à s'interroger non seulement sur l'émergence de la régionalisation et ses rapports avec le fait métropolitain, mais aussi sur tous les échelons et les différents niveaux du maillage politico-administratif où s'exerce l'action publique.

Les études sur le découpage des mailles institutionnelles, qui tiennent compte du rapport entre les administrations publiques et le territoire à travers le prisme d'une approche géo-historique permettent à mon avis de mettre en lumière les interactions métropoles/régions en les plaçant dans une perspective plus large. Une perspective à travers laquelle apparaîtront plus clairement certains aspects – sédimentés dans le temps – des relations existantes entre les dynamiques de la mosaïque territoriale, qui se compose des articulations multiformes du maillage, et les changements de pouvoir, les trames des acteurs, les mutations de la maille (Sereno 2007: 52). En reconstituant l'histoire des processus institutionnels, qui ont façonné sur une longue période la formation et la représentation des découpages administratifs aux différentes échelles, il est possible de faire ressortir les idéologies sous-jacentes et les instruments mobilisés au fil du temps, ainsi que les logiques qui président aux différents aspects impli-

qués dans les politiques publiques contemporaines orientées vers des processus de recomposition territoriale.

Ces dernières années, au sein du débat italien consacré à ces thèmes, semblerait émerger le besoin de compléter des analyses trop souvent concentrées sur la contemporanéité, comme l'affirme Paola Sereno (2007), par la richesse d'une lecture historique plus approfondie. Cette dernière devrait prendre en considération la genèse des gabarits des divisions administratives et l'évolution de leurs limites ainsi que le rôle joué, entre résistances et négociations, par les différents acteurs, pour mieux comprendre les mutations territoriales émergentes.

Notamment depuis les années 1990 les études menées sur l'histoire du découpage italien ont fourni – du moins dans certains contextes – des cadres plus détaillés des dynamiques de circonscription par rapport à un passé peu éloigné où l'on enregistrait en Italie une forte carence de ces enquêtes. Cette plus grande richesse documentaire a permis de contester en Italie comme en France l'image d'une mosaïque administrative pluriséculaire statique et cristallisée, (Galluccio et Sturani, 2008; Gambi 1995; Ozouf-Marignier et Verdier 2014; Sturani 2001, 2013a). Au-delà des considérations sur l'obsolescence de la maille, elle a remis en discussion «il luogo comune dell'inerzia delle partizioni, spesso ribadito dagli studi precedenti e invocato come motivazione a sostegno di ogni riforma. I territori delle amministrazioni italiane hanno infatti rivelato ad un'indagine storica più fine un'inattesa mobilità e traiettorie di trasformazione complesse, caratterizzate talora dal sovrapporsi di interventi di segno contrastante» (Sturani 2013a: 65)<sup>3</sup>.

Je me concentrerai ici sur la phase post-unitaire italienne, lorsque s'étendra à toute la péninsule le processus de réorganisation des différents niveaux des circonscriptions sur le modèle de l'État territorial moderne, né en France dans la période révolutionnaire.

Au cours de plus de 150 ans d'histoire unitaire en Italie, chaque niveau, tout en subissant des mutations discontinues, a connu une histoire scandée par un rythme accéléré à certains moments saillants de l'histoire nationale. À savoir la période libérale post-unitaire, les vingt années du Fascisme, la naissance de la République en 1946, quand la Constitution instaura les régions à statut 'extraordinaire' et celles à statut 'ordinaire', ces dernières n'étant réellement mises sur pied que dans les années 1970. Enfin, le tournant des années 1990, marqué par l'adoption de la loi 142/1990 sur les institutions locales où

.....  
3 «le lieu commun de l'inertie des circonscriptions, souvent confirmé par les études précédentes et invoqué comme raison pour soutenir n'importe quelle réforme. Les territoires des administrations italiennes ont en effet révélé à la suite d'une enquête historique plus détaillée une mobilité inattendue ainsi que des trajectoires de transformation complexes, caractérisées parfois par la superposition d'interventions de caractère contradictoire».

émerge déjà la problématique métropolitaine dont il est question aujourd'hui, et par la crise de *Tangentopoli* (Mains propres). Cette phase établit la fin de l'Intervention Extraordinaire pour le *Mezzogiorno* et le gouvernement central mit en place de nouvelles stratégies de programmation, inaugurées par la saison des Pactes territoriaux et par la Programmation Territoriale Intégrée, avec des politiques de développement local insuffisamment coordonnées. Depuis 2001, suite à la réforme du Titre V (partie II) de la Constitution on voit s'intensifier le débat politique et académique sur la nécessité de corriger la fragmentation et les enchevêtrements d'un découpage territorial désormais obsolète, jusqu'à la réforme toute récente des Villes métropolitaines, des Provinces, des Unions et fusions des Communes (L. 56/2014, plus connue comme loi Delrio du nom du ministre qui l'a proposée)<sup>4</sup>.

### **La formation du maillage politico-administratif de l'État unitaire**

Pour comprendre la constitution du maillage politico-administratif dans les années qui suivent immédiatement l'Unité nationale italienne, il faut remonter aux processus d'institutionnalisation introduits par les Français dans de nombreux États pré-unitaires italiens, durant la période des Républiques de 1796-1799 et de la Décennie napoléonienne (1805-1816). Ces moments sont décisifs pour la transformation des circonscriptions plurielles caractéristiques de l'Ancien Régime grâce à un remaniement des institutions centré sur les principes de l'uniformité territoriale et de la centralisation. Les Français transfèrent donc dans les territoires assujettis à l'Empire Napoléonien (le Piémont savoyard, la République Ligure, la République Cisalpine, le Duché de Parme, le Grand-Duché de Toscane, les États de l'Eglise, le Royaume de Naples) une architecture du découpage où les tesselles de la mosaïque territoriale sont interdépendantes entre elles et inscrites dans une structure de type pyramidal à *matrjoska*, ou, telle qu'elle a été définie par Adriaan Bours (1994), selon le *cube principe*.

Dans plusieurs États pré-unitaires, suite à la Restauration, cette transformation structurelle demeura, plus ou moins selon les cas, inscrite dans les trames du maillage. De ce fait, le processus d'institutionnalisation des territoires mis en place par les Français entre la fin du XVIII et le début du XIX siècle marqua en Italie un tournant.

Après l'Unité, en 1865 fut promulguée la première loi qui définissait les traits fondamentaux du découpage à l'échelle nationale, avec une division en Communes, *Mandamenti* (circonscriptions judiciaires), *Circondari* (correspondant aux Arrondissements français)<sup>5</sup> et en Provinces (correspondant grosso

.....  
4 Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. G.U. n. 81 (7 aprile 2014).

5 En France il existe deux types d'arrondissement. Le premier est une circonscription administrative du départ-

modo aux Départements français, comme il est dit ci-dessus). Bien que pour des raisons intérieures et internationales fût affiché le respect des diverses physionomies des circonscriptions pré-unitaires, la formation de l'État italien réalisée par des annexions au Royaume de Sardaigne voulait étouffer les anciens particularismes municipaux et éloigner le péril de la création de nouveaux corps 'régionaux' jugés potentiellement dangereux pour le processus d'unification (Galluccio 1998: 67-68). Toutefois, au moment de l'Unité les deux premiers Ministres de l'Intérieur Carlo Farini et Marco Minghetti entre 1860 et 1861 avaient proposé un projet (repoussé) de consortium inter-provincial qui préfigurait la naissance des régions et reposait sur un étude de Pietro Maestri – le premier directeur du Bureau Statistique Central d'Italie – dont il sera question ci-dessous au sujet de l'échelon régional.

Si on se penche sur la genèse du remaniement du maillage administratif italien auquel la récente loi Delrio accorde une attention particulière (celui-ci concernant aussi les villes métropolitaines), il faut souligner une forte différence avec le cas français. En France, à la fin du XVIII siècle, s'affirma un redécoupage du territoire dans l'idée d'inaugurer un nouveau ordre politique et social empreint des idéaux d'égalité et de démocratie. Un projet visant à projeter sur l'espace politique une morphologie des rapports sociaux inspirés de la conception déterministe qui, de l'uniformité territoriale et de la division en circonscriptions égales, pense dégager des rapports plus équitables entre les hommes et les classes sociales. «Le redécoupage du territoire va en effet être le moyen de promouvoir les réformes politiques et sociales recherchées [par le Comité de Constitution]. Ici s'affirme le principe qui sous-tend le projet de départementalisation dans son entier: c'est le postulat déterministe selon lequel l'organisation sociale idéale découle d'un aménagement adéquat du territoire». (Ozouf-Marignier 1989: 36-37). Par contre, un programme social réfléchi dans l'architecture du découpage administratif, qui puisse inaugurer une réorganisation du territoire national

---

tement (arrondissement départemental), subdivisée en cantons et communes, créée par la loi du 17/02/1800 en remplacement du district. Le second est la division infra communale des trois métropoles de Paris, Lyon et Marseille (arrondissement municipal). En Italie, les *circondari* étaient les circonscriptions administratives internes des provinces ou bien une sorte de circonscription spéciale du littoral (*compartimenti marittimi*). Nés dans le Royaume des Deux-Siciles comme administration intermédiaire entre le district et les communes, après différents passages au moment de l'Unité d'Italie, la loi Rattazzi (n. 3702 du 23 octobre 1859) du Royaume de Sardaigne - prévoyant les *circondari* comme circonscription intermédiaire entre province et *mandamenti* - fut appliquée dans la plupart des autres territoires de la péninsule. En 1927 un décret de Mussolini, comme on verra ensuite, les supprima pour les transformer en provinces. Par contre restèrent sur pied les *circondari* judiciaires correspondant à l'aire de compétence d'un tribunal.

adhérant aux nouveaux rapports de pouvoir, n'a jamais mûri en Italie. La division territoriale ratifiée après l'Unité tire sa propre origine d'une composition entre des intérêts locaux, d'un compromis entre les appétits des anciens et des nouveaux notables, ces derniers étant l'expression de petits noyaux de bourgeoisie émergente. La réalité hétéroclite des élites et des classes bourgeoises du Nord et du Centre de l'Italie, qui tissent dans le Mezzogiorno un pacte social avec de nombreux représentants du clergé et de la noblesse liés à la propriété terrienne et à la rente urbaine, explique l'écart existant entre les différentes sociétés civiles des deux pays.

La différence structurelle dans la formation du découpage post-unification donne naissance en Italie à des solutions souvent incohérentes, fruit de compromis opportunistes. Cette distance par rapport à la vision qui s'est affirmée en France après 1789 (Ozouf-Marignier 1988) est évidente du fait du retard, pour ne pas dire de l'absence d'un plan d'ensemble aboutissant à la nouvelle forme d'organisation territoriale. Ce sera précisément l'absence réitérée d'un projet social, d'une idée pour la Nation, qui constituera la caractéristique dominante de l'entière structuration du maillage institutionnel italien de l'Unité jusqu'à nos jours.

### La mosaïque des communes

Avant de se pencher sur les niveaux provinciaux et régionaux et leur rapport au fait métropolitain, il est utile d'évoquer le niveau communal. En effet d'un point de vue institutionnel et statistique, les villes continuent à être considérées comme des communes, seulement plus étendues et plus peuplées, «senza che questa sostanziale distinzione assuma di fatto rilevanza giuridica in termini di competenze e funzioni specifiche» (Dematteis 2010: 435)<sup>6</sup>.

Par ailleurs, les dynamiques de la mosaïque des communes – qui sont les tesselles de base de la structure institutionnelle de l'Etat se reflètent sur l'architecture générale du maillage, en particulier sur l'organisation territoriale des provinces et des principaux pôles urbains et par conséquent sur celles des respectives régions.

Au cours de la période qui va de 1861 à aujourd'hui, les communes passent du nombre de 7.720 à 8.057. Cependant, lorsque l'unification de la péninsule s'acheva avec l'annexion de la Vénétie en 1866 et la conquête de Rome et des territoires du Latium (appelés alors Province de Rome) en 1871, les communes devinrent 8.382.<sup>7</sup>

.....  
6 «sans en mettre en relief les substantielles différences juridiques en terme de compétences et fonctions spécifiques».

7 Par conséquent, de la période qui va de l'unification nationale effective jusqu'à aujourd'hui on observe une baisse totale de 325 communes, soit en 140 ans d'un peu moins de 4% (-3,88%). Bien que cette diminution totale des communes apparaisse nettement contenue – ce qui qui a alimenté l'idée d'un découpage de base statique –, l'histoire des mutations communales se montre en réalité bien

Par la suite, mais toujours durant le fascisme, on assiste à une diminution considérable des corps communaux due aux interventions sur les institutions locales menées par le régime initialement entre 1923-1926 et surtout en 1927-1928, en contraste avec ce qui se passe au niveau provincial, comme on le verra plus loin. Cette politique du gouvernement fasciste fut motivée par des exigences de simplification administrative, regroupant les nombreuses petites communes qui ne pouvaient répondre aux nécessités des services publics en raison de la modicité de leurs moyens ou pour un bilan déficitaire. En réalité, cette politique voulait résoudre une quantité considérable de contentieux locaux et, surtout, réprimer les institutions locales contraires au régime (Galluccio 1998; Gambi et Merloni 1995; Rombai 2001; Sturani 1995). En effet, le tournant autoritaire vers la dictature fut précédé en 1926 par la suppression de tous les mandats électifs remplacés dans les communes par la figure du Podestat. Après 1931<sup>8</sup> le nombre des communes augmentera de façon continue. L'inversion de tendance se vérifie déjà en 1936 pendant la seconde phase de la politique fasciste et deviendra plus consistante durant les reconstitutions successives à la Seconde guerre mondiale. Ces modifications furent souvent motivées par la revendication des institutions locales qui avaient été supprimées pour des raisons politiques punitives.

La lecture de ces dynamiques permet donc de remettre en discussion le lieu commun de la cristallisation des circonscriptions. D'ailleurs, les vingt années du fascisme (1922-1945) ont engendré les modifications les plus incisives dans le maillage politico-administratif italien à différentes échelles laissant des «*segni complessi e non liquidabili nei termini di un mero ripristino dello status quo*» (Sturani 2013a: 65, note 5)<sup>9</sup>.

Dans les vingt années suivant la naissance de la République on voit se produire un processus qui

---

plus mouvementée. En effet, durant la période post-unitaire 1.076 communes environ disparaissent par suppression ou par annexion à d'autres territoires (ISTAT 2014). Néanmoins, il est impossible d'établir une confrontation réelle entre des unités territoriales homologues, dans la mesure où durant cette longue période les superficies de nombreuses communes changèrent également en relation avec les contentieux locaux. Cependant, observant les mouvements des communes dans leur ensemble, en 1921, date du dernier recensement avant les vingt années de la période fasciste, leur nombre atteignit 9.194. Cette dernière augmentation fut exclusivement due à l'annexion au Royaume d'Italie des territoires du Trentino-Alto Adige, de Trieste, Gorizia, Pola et Zara après la fin de la Première guerre mondiale. Par ailleurs, après l'acquisition de l'Istrie et de Fiume en 1924, nous connaissons la phase où le nombre des communes italiennes fut le plus élevé.

8 Jusqu'en 1931, il n'y aura donc plus que 7.311 communes, enregistrant une baisse de leur nombre d'environ 20,5% par rapport aux années précédentes.

9 «signes complexes et difficilement interprétables en terme d'un simple rétablissement du *statu quo ante*».

inverse la politique des suppressions voulue par le régime fasciste – c'est-à-dire une augmentation des communes de 3%. À partir des années 1970 leur nombre tend à se stabiliser. Ce n'est qu'à partir de 2013 que l'on assiste à un début de processus de réorganisation territoriale, qui tend à favoriser les Unions intercommunales et les fusions encouragées aussi par la récente loi Delrio: seulement en 2014 cent instances de fusion ont été présentées, dont plus d'une moitié ont été approuvées<sup>10</sup>. Cette lente mutation actuelle de la trame communale découle de l'exigence de résoudre les problèmes des bilans déficitaires des petites unités communales et en même temps de promouvoir le développement de politiques de *gouvernance* régionales en terme d'efficacité ainsi que contenir les déséquilibres territoriaux entre petites et grandes communes (les villes).

### **Provinces en mouvement. La valorisation des pôles urbains pendant le Fascisme**

En revanche, si l'on observe les provinces, ce sont les seules administrations qui ont connu une hausse presque continue de leur nombre (elles étaient 69 en 1871 et actuellement elles sont 110. L'augmentation de leur nombre s'est affirmé notamment au cours de deux périodes: pendant le Fascisme, où plus de 20 provinces ont été créées et par la suite, entre 1990 et aujourd'hui, où 15 autres ont vu le jour (Bonini 2008; Ferlaino et Molinari 2009)<sup>11</sup>. Cette évolution semble confirmer la thèse d'un renforcement artificiel des provinces au profit d'un contrôle majeur du gouvernement central.

Benito Mussolini, avec la loi (n.1) du 2 janvier 1927, avait aboli par un unique acte autoritaire tous les Circondari, les convertissant en provinces et en

.....  
 10 En général, la proportion des petites communes (jusqu'à 5.000 habitants) a diminué en pourcentage à la suite des suppressions et fusions: en 1861, elles représentaient 88,5% du nombre total des corps communaux, alors qu'aujourd'hui elles constituent environ 70% de la mosaïque institutionnelle de base.

11 Aux 69 premières provinces, en 1923, en plus de celles de l'Istrie (chef-lieu Pola) et Zara ont été établies les provinces de Trento, Trieste, Jonio (Taranto) et La Spezia. En 1924, s'ajoute la province de Carnaro (chef-lieu Fiume) qui a été perdues après les années 1944-1945 avec celles de l'Istrie et de Zara. En janvier 1927, 17 nouvelles provinces naissent: Aoste, Bolzano, Brindisi, Castrogiovanni (Enna), Frosinone, Gorizia, Matera, Nuoro, Pescara, Pistoia, Ragusa, Rieti, Savona, Terni, Varese, Vercelli et Viterbo. La province de Caserte est, par contre, supprimée. En 1935, les provinces de Littoria et Asti sont créés. En 1945, se reconstitue la province de Caserte. En 1968, la province de Pordenone, suivie en 1970 par celle d'Isernia et en 1974 par celle de Oristano sont établies. En 1992, pas moins de huit provinces naissent: Verbano-Cusio-Ossola, Biella, Lecco, Lodi, Rimini, Prato, Crotone, Vibo Valentia. En 2001, la région à statut spécial de la Sardaigne établit quatre nouvelles provinces, devenues opérationnelles en 2005: Olbia-Tempio, Ogliastra, Medio Campidano et Carbonia-Iglesias. En 2004, le Parlement a créé les trois nouvelles provinces de Monza-Brianza, Fermo et Barletta-Andria-Trani. Le nombre total atteint donc 110 provinces.

créant 17 autres (à cette époque le nombre des provinces augmenta de plus de 21%). Toutefois, par le même décret, cas unique dans l'histoire des provinces italiennes, on en supprima une: celle de la Terra di Lavoro (dont le chef-lieu était Caserte)<sup>12</sup>. Au même moment, cette loi servit à réaliser d'une part les agrandissements des provinces limitrophes de Naples, Bénévent, Campobasso, en continuité avec la logique poursuivie en ces années par le régime qui tendait à renforcer les pôles urbains et leurs territoires environnants. D'autre part, avec l'intention de «conferire basi più larghe a quel retroterra su cui piaceva vedere poggiata una Roma fortemente simbolica» (Caracciolo 1991: 15)<sup>13</sup>, en voulant soutenir le mythe du Duce et l'idéologie de l'Empire, il permit un rééquilibrage de la région du Latium, agrandissant son territoire par l'expansion de la province de Frosinone et la naissance en 1934 de celle de Littoria (future Latina).

Jusqu'à la première moitié du XX siècle, c'est surtout pendant le Fascisme que prend forme un nouveau découpage du territoire à différents niveaux – avec des implications indirectes sur la question métropolitaine comme on le verra –, même s'il est opéré de manière partielle et contradictoire et sans un réel projet d'ensemble.

Mussolini intervint à plusieurs reprises tant sur le front des circonscriptions des petites et moyennes communes que sur celui de la création de nombreuses provinces, donnant ainsi une impulsion aux fonctions urbaines des nouveaux chefs-lieux provinciaux. En outre «[s]i pensi alla previsione di strutture speciali di governo per le grandi città e concretamente predisposta, già nel 1925, per la capitale con l'attivazione del governorato, ma altresì ventilata in varie occasioni nel corso del ventennio per altre grandi città, a partire da Milano, riferimento irrinunciabile nell'immaginario modernista del fascismo e, in quanto tale, cardine insostituibile di quell'asse con Roma sul quale il fascismo si sforza di edificare un'armonica visione dello sviluppo generale della nazione» (Ernesti 2008: 126)<sup>14</sup>.

12 Les raisons de cette mesure insolite constituent encore un problème historiographique controversé (Capobianco 1992; Franco 1990; Vannoni 1977). Selon certains auteurs la suppression et le démembrement de la *Terra di Lavoro* se produisit suite à un concours de circonstances, même s'il fut principalement mis en œuvre à des fins punitives et de contrôle social.

13 «conférer des bases plus vastes à cet arrière-pays où l'on aurait aimé voir installée une Rome fortement symbolique».

14 «il est nécessaire d'envisager la programmation de structures spéciales de gouvernement pour les grandes villes, déjà préparée en 1925 dans la capitale avec l'activation du Governorato, évoquée à plusieurs reprises au cours des vingt ans du Régime pour d'autres grandes villes, en premier lieu Milan, référence indispensable dans l'imaginaire moderniste du fascisme et, comme telle, pierre angulaire irremplaçable de l'axe avec Rome sur lequel le fascisme s'efforce de construire une vision harmonieuse du développement d'ensemble de la nation».

Par conséquent, dans le but d'encourager le développement des pôles métropolitains (Ariotti Canepa et Ponte 2008; Vallat 2006) et de procéder à la ratification administrative des conurbations: – du 'Grand Milan' à la 'Grande Gênes', de la 'Grande Venise' à la 'Grande Naples' – les circonscriptions des principaux centres urbains sont agrandies en y incorporant des communes contigües. Milan après une première agrégation en 1873 des *Corpi Santi*, absorbe 12 autres communes entre 1923 (Bonora et Coppola 1997: 431); entre 1923 et 1927 il se passe la même chose à Gênes (19), Venise (7), Naples (8) et à Trente (11) en 1926 (Istituto Centrale di Statistica 1977).

C'est donc à cette période que «la trama sparsa delle 'cento città'» (Dematteis 1997: 196)<sup>15</sup> subit une impulsion sensible, tandis qu'elle se hiérarchisera et intensifiera ses connexions sur cette base de manière plus évidente après les années Cinquante.

Après la naissance de la République – comme il est dit ci-dessus – le nombre des provinces augmente légèrement jusqu'en 1981. Il grandira ensuite de 15 unités en relation avec le climat politique des années 1990, agité par les localismes et par des nouvelles stratégies pour la valorisation des 'districts productifs' italiens.

Ce sont des dynamiques qu'il n'est pas possible d'approfondir ici, je tiens cependant à rappeler que la question controversée de l'abolition des provinces, de leur utilité réelle en ce qui concerne leurs fonctions, a traversé toute l'histoire post-unitaire<sup>16</sup>. D'un côté, les provinces semblent constituer le maillon faible de l'architecture politico-administrative

15 «la trame éparses des 'cent villes'».

16 Les provinces italiennes en 2014 s'avèrent encore être 110, même si ce chiffre correspond aux 107 administrations provinciales, auxquels il faut ajouter la Vallée d'Aoste où les pouvoirs provinciaux sont effectués par la Région (donc considérée comme le chef-lieu de la province dans les statistiques) et les deux provinces autonomes de Bolzano et Trento, avec des compétences provinciales et régionales: l'union des deux Conseils provinciaux constitue le Conseil de la Région Trentino-Alto Adige. Par contre, les quatre dernières provinces constituées en 2001 en Sardaigne (Carbonia-Iglesias, Medio Campidano, Ogliastra et Olbia-Tempio) n'ont pas de bureaux du gouvernement provincial (Préfecture-UTG, Banque d'Italie, commissariat de police etc.). Cependant, elles sont le siège des organismes provinciaux et bureaux régionaux décentralisés. Suite aux résultats du référendum régional de 2012 qui les a abrogés, une réforme des organismes provinciaux de la Sardaigne est en cours. En outre en 2013, le Parlement Sicilien a délibéré la dissolution des Conseils provinciaux et des relatives assemblées. Il a donc décidé de 'gérer' les organismes provinciaux, prévoyant à partir de 2014 la nomination par les communes des nouveaux Présidents, pour créer les Provinces régionales formées comme des libres consortiums communales, déjà prévues par la L.R. n. 9/1986. Dans l'ensemble, les chefs-lieux provinciaux italiens sont 117 pour 110 provinces, cinq provinces ayant deux chefs-lieux (Pesaro-Urbino, Olbia-Tempio, Medio Campidano-Ogliastra et Carbonia-Iglesias) et une province ayant trois chefs-lieux (Barletta-Andria-Trani).

du territoire italien. De l'autre, au fil du temps, les résistances des multiples acteurs institutionnels ont permis de les garder en vie, donnant plus de facilité à des jeux de pouvoir entravant les mécanismes décisionnels. Il suffit d'observer qu'au niveau provincial sont exercées non seulement les fonctions préfectorales et celles de la décentralisation des services reliés aux Ministères centraux (les Administrations dites fonctionnelles) ou celles liées à la gestion des politiques de *Area vasta*<sup>17</sup>, mais aussi les fonctions de coordination et d'organisation des partis politiques et des syndicats.

## Les Régions.

### Entre la mosaïque et les réseaux

La genèse de la question régionale est mieux connue et a déjà été étudiée et débattue, à plusieurs reprises, par des géographes et des historiens dès la deuxième moitié du XX siècle (Bonora 1984; Compagna 1964; Coppola 1997; Gambi 1963, 1977, 1998, 1999; Muscarà 1968; Ragonieri 1979; Rotelli 1967; Ruffilli 1971).

En Italie «la Costituzione ha assegnato nel '47 nome e valore di regione a quei 'compartimenti' statistici – aventi l'unico scopo di dare una base territorial-amministrativa abbastanza uniforme e chiara, a particolari elaborazioni delle inchieste e delle rilevazioni statistiche – che sulle orme indicate qualche anno prima di Correnti, furono disegnati dal Maestri nel 1864 e complétés poi a ogni seguente annesione di nuove parti nel contesto nationale. Compartimenti che non erano per il loro ideatore delle regioni e a cui nessun autorevole cultore di studi économiques, ethnici o ambientali nell'ultimo secolo ha dato significato di regione. Ma che erano né plus né meno que aggruppamenti di un certo numero di province vicine» (Gambi 1963: 163-165)<sup>18</sup>. Cette répartition fut défini par Pietro Maestri en s'inspirant à des modèles élaborés quelques années auparavant par Cesare Correnti en deux essais brefs et de vulgarisation sur la chorographie d'Italie publiés de 1852 à 1855. Pietro Maestri attribuait à son schéma une valeur purement statistique, sans aucune prétention de validité

.....  
17 Dans la législation italienne *area vasta* désigne un niveau de planification et d'aménagement du territoire concernant les provinces et les villes métropolitaines comprenant plusieurs communes en fonction de leurs réseaux de relations économiques et fonctionnelles.

18 «la Constitution a attribué en 1947 le nom et la valeur de région à des 'compartiments' statistiques ayant le seul but de donner une base territoriale-administrative assez uniforme et claire aux élaborations particulières des enquêtes et des relevés statistiques; ils furent dessinés par Pietro Maestri en 1864 sur les traces indiquées quelques années auparavant par Cesare Correnti, puis complétés à chaque annexion successive de nouveaux territoires dans le contexte national. Ces compartiments n'étaient pas pour leurs concepteur des régions, au sens où des spécialistes d'études économiques, ethniques ou du milieu naturel entendaient ce mot au cours du dernier siècle. Mais ils étaient ni plus ni moins que des rassemblements d'un certain nombre de provinces limitrophes».

au niveau politique ou au niveau scientifique. Il estimait d'ailleurs que son schéma était tout provisoire, dans l'attente du développement des études sur les conditions géographiques de l'Italie.

Malgré les avertissements de Maestri, ce schéma fut adopté par la géographie scolaire pour codifier la 'division régionale d'Italie'. Après les années 1870, les compartiments statistiques furent assimilés en tant que régions dans toutes les représentations cartographiques usuelles des manuels de géographie comme des Atlas ou les cartes murales (Sturani 1998). En outre, les statistiques officielles du Royaume d'Italie (de 1912), consacrent le glissement terminologique de 'compartiments' à 'régions', puisqu'apparaît pour la première fois le terme 'région', remplaçant celui de 'compartiment'. C'est, sans doute, grâce à ces représentations géographiques et cartographiques, véhiculés par l'enseignement, que s'installe l'équivoque entre compartiments statistiques et régions constitutionnelles. Selon Gambi, l'équivoque de la constitution des régions italiennes entre 1864 et 1946 est née justement du fait que la Commission pour la Constituante de 1946 ignorait le précédent travail statistique de Maestri. Les régions institutionnelles sont donc créées en 1947 au nombre de 19. En 1963, elles deviendront 20, comme actuellement, à la suite de la reconnaissance de l'autonomie du Molise, qui se sépare de la région des Abruzzes. Cependant, à l'exception des régions à statut spécial, les régions à statut ordinaire deviennent réellement opérationnelles qu'en 1970-1972 avec l'élection des Conseils régionaux, elles réussit finalement s'affirmer dans l'élan démocratique mûri dans le contexte politique et culturel conflictuel des années 1960.

Dans le débat géographique en cours au XX siècle souvent l'échelle régionale a été considérée et analysée à part, toutefois elle ne peut être envisagée sans tenir compte des relations qui la relie aux autres niveaux territoriaux de répartition administrative, en particulier à l'échelle métropolitaine. On devrait donc mettre l'accent sur les interrelations entre les territoires régionaux et les processus d'urbanisation, afin d'en faire ressortir limites et contradictions.

Si en France l'image des régions est étroitement dépendante de celle des Départements qui les forment, en Italie une analyse des processus de régionalisation ne peut négliger l'existence de «[il] tessuto delle cento città» (Dematteis 1997)<sup>19</sup> qui a constitué son organisation territoriale au fil du temps selon une tradition centrée sur la commune.

Historiquement, c'était donc aux villes, avec leurs fonctions et leurs aires de gravitation, de créer les rayons d'action et l'organisation des territoires régionaux. Toutefois dans un territoire privé dans le passé d'un réseau urbain diffus – comme le Mezzogiorno italien – il peut se produire que la création de nouveaux espaces administratifs régionaux propulse la croissance du tissu urbain (surtout dans le secteur des services administratifs). Si on observe en effet

.....  
19 «Le tissu des cent villes».

les modifications de l'organisation territoriale du Mezzogiorno italien provoquées par la formation des régions à statut ordinaire, on peut remarquer particulièrement en Molise et en Basilicate où faisaient le plus défaut les fonctions urbaines, la croissance d'un tissu tertiaire dans les deux chefs-lieux régionaux de Campobasso et Potenza. On relève l'installation dans ces nouveaux chefs-lieux régionaux des structures appartenant au domaine de l'administration publique (et de ses dérivés): instruction supérieure, santé publique, transports régionaux. On peut alors retenir que dans ce cas la formation d'un organisme territorial intermédiaire entre l'administration centrale et les communes a favorisé un changement de rôle de certains pôles urbains. D'où la métaphore de la région qui crée la ville (Talia 2011).

Ainsi, les oscillations changeantes des circonscriptions – entre continuité et rupture – se reflètent sur la modulation multi-scalaire du maillage territorial, déclenchant inévitablement des transformations dans les rapports centre-périphérie. Même si elles nécessitent encore d'être étudiées avec plus d'attention, on peut déjà noter à maintes reprises leurs répercussions sur la hiérarchie des réseaux urbains, sur les relations fonctionnelles, sur le système des infrastructures qu'elles ont modifiées, remodelant la mosaïque et la trame du territoire italien dans son ensemble. Toutefois – en Italie tout du moins –, le débat a rarement examiné et analysé finement les dynamiques d'hier et d'aujourd'hui existant entre les différents niveaux des divisions territoriales et les réseaux des flux (matériels et immatériels) qui se structurent et se condensent dans les métropoles et dans les pôles urbains.

Trop souvent, les études italiennes – ou sur l'Italie – consacrées à ces questions ont opposé l'image de la mosaïque des circonscriptions désormais jugée obsolète à celle décrite comme dynamique des réseaux. La dichotomie entre ces deux perspectives a produit la tendance à étudier ces aspects séparément, exception faite, au cours de ces dernières années et de manière épisodique, de certains travaux de Coppola (1997), Dematteis (1997, 2010), Galluccio (1998, 2013), Galluccio, Sturani, (2008), Luca, Salone (2013), Molinari (2011), Rivière (1997, 2012), Sturani (2001) ou de celui récent du groupe de travail coordonné par la Société Géographique Italienne sur *Il Riordino Territoriale dello Stato* (Castelnovi 2013).

Contrairement à la représentation et à la thèse communément répandue d'une maille territoriale cristallisée dans le temps, comme il a été suggéré ci-dessus, les interventions sur le découpage se sont développées de façon différenciée. Il ne s'agit donc pas d'une mosaïque figée, mais d'une architecture générale – avec tous ses différents niveaux administratifs – qui néanmoins est restée déterminée par une idée du territoire liée aux logiques des mesures de l'espace, des systèmes de la représentation électorale et des fonctions économiques nées pendant le *Risorgimento*, dans un contexte historique, social et culturel très différent de celui d'aujourd'hui.

## Un vrai tournant?

De 1990 jusqu'à ces dernières années le débat politique et académique à l'échelle européenne autour des processus de recomposition territoriale cherche à interpréter les aspirations actuelles au rescaling à la lumière des dynamiques socio-spatiales, de l'incidence des fonctions économiques, des interactions entre réseaux locaux et flux globaux (Vanier, 2002). «Alla ricerca di soluzioni giocate sul solo piano istituzionale – attraverso l'identificazione di nuove articolazioni delle divisioni territoriali – come è stato proposto da Dematteis (1989) per l'Italia e da Vanier (2010: 102) per la Francia» (Sturani 2013a: 62)<sup>20</sup>. En même temps, les profondes transformations des polarisations urbaines et économiques, les mutations dans la distribution de la charge démographique, la réaction locale à la mondialisation incitent à reconsidérer le découpage du maillage politico-administratif. Cependant, pour échapper à la rhétorique de la crise, il faudra s'interroger de façon plus approfondie sur les interrelations existant actuellement entre la mosaïque et les réseaux – et en particulier entre métropoles et régions – afin de trouver des solutions tendant à simplifier l'enchevêtrement des circonscriptions qui alimente le chevauchement des pouvoirs locaux et la superposition de compétences, créateurs de conflits. D'ailleurs, il ne pourrait y avoir une transformation radicale des territoires institutionnels sans que l'on s'interroge clairement sur quels en sont les enjeux.

En Italie, au cours des trente dernières années ce débat s'est fait plus intense en coïncidence avec la crise des années 1990, qui a marqué le passage entre la première et la seconde République. Durant cette période, a commencé une saison de réformes des institutions locales non sans controverses, aboutissant en 2001 à la modification du Titre V de la Constitution, qui a porté de nos jours à de nouvelles réflexions critiques et au récent projet de modification constitutionnelle du Sénat, des provinces et du rapport État-Régions<sup>21</sup>, présenté par le gouvernement dirigé par le Président du Conseil, Matteo Renzi.

De plus, récemment le Parlement italien a approuvé la loi Delrio (no. 56/2014) concernant l'institution des villes métropolitaines – 25 ans après la loi (142/1990) qui les avait prévues – et aussi les provinces, les unions et fusions des communes. Ce texte distingue donc 10 villes métropolitaines (Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Bari, Naples et Reggio de Calabre), auxquelles il faudra éventuelle-

.....  
20 «À la recherche de solutions négociées exclusivement sur le plan institutionnel – à travers l'identification des nouvelles articulations des divisions territoriales – comme proposé par Dematteis (1989) pour l'Italie et par Vanier (2010: 102) pour la France».

21 Alors que cet article est sous presse, différents aspects de la réforme sont encore en discussion, il n'est donc pas possible de fournir une image plus claire, ni de prédire si la loi réussira à parcourir l'ensemble de son complexe *iter* parlementaire.

ment ajouter les cinq Villes métropolitaines définies par les régions à statut spécial. En ce qui regarde le niveau provincial, en fait pour la première fois depuis l'Unité nationale la loi Delrio semblerait mettre fin à l'interminable débat sur la validité des provinces, souvent accusées d'être un inutile et redondant niveau intermédiaire entre les communes et les régions (Cattaneo 1972; Galluccio 2013; Gambi 1977, 1995; Rotelli 1973). Toutefois, cette dernière loi abolit seulement l'élection directe de leurs membres politiques, reproposant de manière singulière ce qui avait été décidé durant les années du fascisme.

Il apparaît de toute évidence que la loi qui vient d'être approuvée, apparemment motivée par la nécessité de la *spending review* et de la simplification administrative du millefeuille territorial, soulève de nombreux doutes. D'un côté, en effet, les représentants provinciaux qui feront partie des Conseils des villes métropolitaines récemment instituées ne seront plus élus directement par les citoyens, mais par les Maires et les Conseillers communaux des centres appartenant au territoire provincial des nouvelles villes métropolitaines, qui dorénavant coïncident avec les territoires des respectives ex-provinces. D'un autre côté, le rôle et le profil administratif des autres provinces d'Italie – c'est-à-dire de celles qui n'entrent pas dans le cadre des villes métropolitaines – ne sont pas encore clarifiés. Présentée par le gouvernement comme un vrai tournant dans la longue stagnation des politiques publiques italiennes, cette réforme offre de nombreux aspects controversés et ambigus. En effet, la loi se réfère paradoxalement à une future abolition des circonscriptions intermédiaires des provinces comme institutions d'autonomie locale, liée à la révision du Titre V de la Constitution, en cours de discussion mais pas encore approuvée. Une loi peut-elle se référer à une loi non existante?

Ce qui semble s'affirmer, donc, est une nouvelle tendance vers la centralisation, à bien des égards motivée par le sens dévié de la décentralisation administrative et de l'autonomie locale qui, en Italie au cours des dernières décennies, a multiplié les centres de pouvoir, générant à différentes échelles locales de nouveaux groupes de notables. Tous les niveaux administratifs, en particulier les régions, ont reporté en périphérie les défauts du gouvernement central, augmentant sans contrôle les dépenses publiques, et alimentant la corruption des politiciens locaux grâce au système des appels d'offres des travaux publics où peuvent s'ingérer les réseaux criminels dans une collusion perverse d'intérêts. La réforme des institutions locales, apparemment invoquée en réponse à ces problèmes, crée un contexte réglementaire favorable à une plus grande intervention de l'Etat central. Les risques éventuels de se tourner vers une nouvelle forme autoritaire de 'soft power' (*soft-authoritarian state*) concernent aussi le choix d'outils technocratiques mobilisés (par exemple le recours continuel aux décrets lois) qui, de fait, ne tendent pas à réduire les compétences et ne changent pas significativement le rapport déséqui-

libré État-Régions. Il s'agit d'un 'retour au centre' qui, dans un climat politique changeant – de crise économique et morale – vise au renforcement du pouvoir de l'État sur les villes et les régions, tandis que les objectifs politiques que l'on voudrait effectivement atteindre apparaissent de plus en plus évanescentes et vagues.

En réalité, comme Lucio Gambi nous rappelait déjà il y a quelques années (2004), pour aboutir en Italie à une réforme institutionnelle réelle qui engendrerait un redécoupage différent du territoire, répondant aux mutations et à l'exigence des réalités sociales contemporaines, les questions de fond restent encore une fois: quelles sont les formes d'organisation politique, quels acteurs, quels rapports sociaux veut-on privilégier?

## Références bibliographiques

- Ariotti E., Canepa L., Ponte R. (a cura di, 2008), *La grande Genova 1926-2006. Atti del Convegno di Studi, Genova, 28-30 novembre 2006*, Fassicomo, Genova.
- Bonora P. (1984), *Regionalità: il concetto di regione nell'Italia del secondo dopoguerra, 1943-1970*, Franco Angeli, Milano.
- Bonora P., Coppola P. (1997), "L'Italia governata", in Coppola P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino, pp. 429-472.
- Bours A. (1994), "La teoria e la ricerca sulla geografia amministrativa", in Bours A., Merloni F. (a cura di), *Amministrazione e territorio in Europa. Una ricerca sulla geografia amministrativa in sei Paesi*, Il Mulino, Bologna, pp. 55-64.
- Capobianco G. (1992), "Dal fascismo alla Repubblica di Terra di Lavoro", in Corvese F., Tescione G. (a cura di), *Per una storia di Caserta dal Medioevo all'Età contemporanea*, Athena, Caserta, pp. 217-235.
- Caracciolo A. (1991), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità d'Italia a oggi. Il Lazio*, Einaudi, Torino.
- Castelnovi M. (a cura di, 2013), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma, [risorsa online: [http://www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book\\_il\\_riordino\\_territoriale\\_dello\\_stato.pdf](http://www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book_il_riordino_territoriale_dello_stato.pdf)].
- Cattaneo C. (1972), "La circolare del Ministro Farini sul riordinamento amministrativo", in Castelnuovo Frigessi D. (dir.), *Carlo Cattaneo. Opere Scelte. Scritti 1852-1864*, vol. IV, Einaudi, Torino, pp. 256-261.
- Compagna F. (1964), *L'Europa delle regioni*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli.
- Coppola P. (dir., 1997), *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino.
- Dematteis G. (1989), "Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali", *dans Stato e Mercato*, no. 27, pp. 445-467.
- Dematteis G. (1997), "Il tessuto delle cento città", in Coppola P. (a cura di), *Geografia politica delle regioni italiane*, Einaudi, Torino, pp. 192-229.
- Dematteis G. (2010), "Quale geografia per il governo delle città italiane?", in Viganoni L. (a cura di), *A Pasquale Coppola. Raccolta di scritti*, Memorie della Società Geografica Italiana, no. LXXXIX, vol. I, pp. 433-447.
- Ernesti G. (2008), "La grande città in Italia durante il fascismo", in Ariotti E., Canepa L., Ponte R. (a cura di), *La grande Genova 1926-2006. Atti del Convegno di Studi, Genova, 28-30 novembre 2006*, Fassicomo, Genova, pp. 117-144.
- Galluccio F. (1998), *Il ritaglio 'impossibile'. Lettura storico-geografica delle variazioni territoriali nel Lazio dal 1871 al 1991*, Regione Lazio - DEI, Roma.
- Galluccio F. (2013), "La revisione delle circoscrizioni politico-amministrative per la governance dei territori: il contributo dei saperi geografici", in Castelnovi M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 45-60, [risorsa online: [http://www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book\\_il\\_riordino\\_territoriale\\_dello\\_stato.pdf](http://www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book_il_riordino_territoriale_dello_stato.pdf)].

- www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book\_il\_riordino\_territoriale\_dello\_stato.pdf].
- Galluccio F., Sturani M.L. (2008), "L'«equivoco» della geografia amministrativa: ripensare le dinamiche del découpage a partire da Lucio Gambi", in *Quaderni Storici*, no. 127, pp. 155-176.
- Gambi L. (1963), "L'equivoco fra compartimenti statistici e regioni costituzionali", Fratelli Lega, Faenza, à présent "Compartimenti statistici e regioni costituzionali", in Gambi L. (1964), *Una geografia per la storia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, pp. 155-187.
- Gambi L. (1977), "Le regioni italiane come problema storico", in *Quaderni Storici*, no. 34, pp. 275-298.
- Gambi L. (1995), "L'irrazionale continuità del disegno geografico delle unità politico-amministrative", in Gambi L., Merloni F. (a cura di), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, Bologna, pp. 23-34.
- Gambi L. (1999), "Un elzeviro per la regione", in *Memoria e Ricerca*, no. 4, pp. 151-185.
- Gambi L. (2004), "Una prima sonda nella collezione einaudiana sulle Storie regionali", in *Acme, Annali della Facoltà di Lettere e Filosofia dell'Università degli Studi di Milano*, no. 57, vol. 2, pp. 236-242.
- Gambi L., Merloni F. (a cura di, 1995), *Amministrazioni pubbliche e territorio in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Istituto Centrale di Statistica (1977), *Popolazione residente e presente dei comuni. Censimenti dal 1861 al 1971. Circostrizioni territoriali alla data di ciascun censimento*, vol. 2, ISTAT, Roma.
- Luca D., Salone C. (2013), "Teorie regionali e regioni istituzionali. Per un'ontologia del rapporto tra spazi di governo e spazi di azione collettiva", dans *Rivista Geografica Italiana*, no. 122, pp. 209-224.
- Molinari P. (2011), "Uno Stato, tante regioni: vecchie e nuove geografie amministrative a confronto", in Muscarà C., Scaramellini G., Talia I. (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*, vol. I *Modi e nodi della nuova geografia*, Franco Angeli, Milano, pp. 41-64.
- Muscarà C. (1968), *Una regione per il programma*, Marsilio, Padova.
- Ozouf-Marignier M.-V. (1988), *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, Edition EHESS, Paris.
- Ozouf-Marignier M.-V. (1989), "Province, département, région: le débat sur les cadres territoriaux français en 1789", dans *Cartes, carthographes et géographes*, Acte du 114° Congrès National des Sociétés savantes, Edition du CHTS, Paris, pp. 35-43.
- Ozouf-Marignier M.-V., Verdier N. (2014), "Les mutations des circonscriptions territoriales françaises. Crise ou mutation", dans *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, [en ligne: <http://mefrim.revues.org/1462>].
- Ragionieri E. (1979), *Politica e amministrazione nella storia dell'Italia unita*, Editori Riuniti, Roma.
- Rivière D. (1997), "Découpage régional et recompositions territoriales en Italie", dans *L'Information Géographique*, no. 5, vol. 61, pp. 187-201.
- Rivière D. (2012), "Régions, néo-régionalisme, quels enjeux pour la géographie? Le cas italien", dans *Territorie en mouvement. Revue de géographie et d'aménagement*, no. 16, [en ligne: <http://tem.revues.org/1889>].
- Rombai L. (2001), "Amministrazione e territorio nella Toscana moderna e contemporanea. La riorganizzazione della maglia provinciale e comunale tra tempi francesi e fascisti", in Sturani M.L. (a cura di), *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia. Saggi di Geografia amministrativa, Atti del Seminario, Torino, 18 settembre 1998*, Edizioni Dell'Orso, Alessandria, pp. 43-68.
- Rotelli E. (1967), *L'avvento della regione in Italia. Dalla caduta del regime fascista alla costituzione repubblicana (1943-1947)*, Giuffré, Milano.
- Ruffilli R. (1971), *La questione regionale dall'unificazione alla dittatura (1862-1942)*, Cedam, Padova.
- Sereno P. (1999), "Le città e il territorio: ordinamento spaziale della maglia amministrativa", in Levra U. (a cura di), *Il Piemonte alle soglie del 1848*, UTET, Torino, pp. 3-21.
- Sereno P. (2007), "Ordinare lo spazio, governare il territorio: confine e frontiera come categorie geografiche", in Pastore A. (a cura di), *Confini e frontiere in età moderna. Un confronto fra discipline*, Franco Angeli, Milano, pp. 45-64.
- Sturani M.L. (1998), "«I giusti confini dell'Italia». La rappresentazione cartografica della nazione", in *Contemporanea*, no. 3, pp. 427-446.
- Sturani M.L. (2001), "Introduzione", in Sturani M.L. (a cura di) *Dinamiche storiche e problemi attuali della maglia istituzionale in Italia. Saggi di Geografia amministrativa, Atti del Seminario, Torino, 18 settembre 1998*, Edizioni Dell'Orso, Alessandria, pp. 1-11.
- Sturani M.L. (2013), "Il contributo dell'approccio geostorico per un ripensamento critico della maglia amministrativa italiana", in Castelnovi M. (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato. Riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 61-69, [risorsa online: [http://www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book\\_il\\_riordino\\_territoriale\\_dello\\_stato.pdf](http://www.societageografica.it/images/stories/Pubblicazioni/e-book_il_riordino_territoriale_dello_stato.pdf)].
- Talia I. (2011), "Mezzogiorno. La modernizzazione smarrita", in Muscarà C., Scaramellini G., Talia I. (a cura di), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie*, vol. II, Mezzogiorno. La modernizzazione smarrita, Franco Angeli, Milano, pp. 13-32.
- Vanier M. (2010), *Le pouvoir des territoires. Essai sur l'interterritorialité*, Economica Anthropos, Paris.
- Vannoni G. (1977), "Massoneria e fascismo", in *Storia contemporanea*, no. 1, pp. 151-153.

#Petite Ceinture | Pont sur la Seine | Photo de Adamo Maio



### **Mondialisation, Cohésion, Politiques urbaines**

Les défis de la mondialisation et la crise économique aggravent les inégalités sociales entre le centre et les zones marginales face à l'absence d'une décentralisation territoriale qui devrait adhérer aux réalités socio-économiques. La relation entre ville métropolitaine et région pose de nombreuses questions. L'analyse ouvre une réflexion sur les expériences régionales en Italie et en France dans le processus de décentralisation territoriale en focalisant les aspects distinctifs et de comparaison. En Italie, la fonction des régions, en attendant la suppression des Provinces, interagit avec le rôle de plus en plus important des villes dans l'économie et l'innovation. Tandis que en France les intercommunalités sont très actives dans les services à l'échelle supra locale, en Italie elles ne sont pas reconnues et l'attention est concentrée surtout à réorganiser le territoire et à mettre en place les villes métropolitaines. Dans les expériences de la planification stratégique les preuves de ville métropolitaine ont démontré, notamment dans les expériences du sud de l'Italie, une programmation des politiques de cohésion strictement liée aux financements régionaux (de l'UE) en faisant émerger les divers aspects de conflictualité. En France la Politique de la ville a mis en évidence ses faiblesses et l'orientation vers l'échelle optimale intercommunale à travers la Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. En outre, l'analyse des réalités régionales démontre que la rigidité, à différents niveaux, est souvent incapable de proposer des réponses adéquates à une nouvelle urbanité.

### **Globalization, Cohesion, Urban policies**

In absence of a territory decentralization responsive to the socio-economical reality, globalisation's defies and economic crisis accentuate social inequalities between central and marginal areas. The relationship between Metropolitan areas and Region raises many questions. The study intends to raise a reflection about regional experiences in Italy and France focusing on the existing differences of the actual decentralization process. In Italy, the region's role, considering the Provinces' abolition, has to face with the increasingly role of the Metropolitan Areas as for economy and innovation. While in France, inter-communities are efficient in providing social services, in Italy they are still unknown and the attention is mainly focused on the territory organisation and the constitution of metropolitan areas. In strategic planning experiences, metropolitan areas experiences have raised up, mainly in Southern Italy, conflict aspects. In France the town policy shows its weakness and an orientation towards the inter-community scale, as explained in the recently "law program for the city and urban cohesion". The study aims at realising an analysis of the regional situation on different levels, but also intends to show how the policy rigidity is often unable to provide adequate answers to a new urbanity.

### **Globalizzazione, Coesione, Politiche urbane**

Le sfide della globalizzazione e la crisi economica accentuano le diseguglianze sociali tra aree centrali ed aree marginali in assenza di un decentramento territoriale aderente alle realtà socio economiche. Il rapporto città metropolitana/regione pone numerosi interrogativi. Il contributo avvia una riflessione su alcune esperienze regionali in Italia e in Francia mettendo a fuoco nel processo del decentramento territoriale alcuni aspetti distintivi e comparativi. In Italia, il ruolo delle Regioni, verso la soppressione delle Province, si confronta con la funzione sempre più rilevante delle città nell'economia e nell'innovazione. Mentre in Francia le intercomunalità risultano molto efficaci nei servizi a scala sovra locale, in Italia sono ancora poco riconosciute e l'attenzione si concentra prevalentemente sul riordino territoriale e la costituzione delle città metropolitane. Nelle esperienze di pianificazione strategica le prove di città metropolitana hanno rilevato, soprattutto nel Sud dell'Italia, una programmazione nelle politiche di coesione ancorata al finanziamento regionale da parte dell'Unione Europea, facendo emergere aspetti conflittuali. In Francia la Politique de la ville mostra anch'essa le sue criticità e un orientamento verso la scala ottimale dell'intercomunalità attraverso l'approvazione della Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Il contributo oltre a realizzare un'analisi delle realtà regionali a diversi livelli intende anche dimostrare che la rigidità si traduce spesso nell'incapacità di fornire risposte adeguate a una nuova urbanità.

La stesura dell'introduzione e dei paragrafi 1 e 2 è da attribuirsi a R. Grumo, mentre i paragrafi 3 e 4 a L. Bellino. Le conclusioni sono da attribuirsi a entrambi.

Rosalina Grumo e Luigi Bellino

# Globalizzazione e sviluppo urbano tra decentramento territoriale e coesione sociale. Esperienze regionali a confronto

La globalizzazione può essere intesa non solo come un fattore esogeno che configura il milieu urbano dall'esterno e dunque come una sovrastruttura, ma anche come un processo composito mediante il quale gli aspetti locali e globali si fondono per creare nuovi spazi urbani o spazi urbani rigenerati in cui le città, in particolare, devono rispondere mediando tra le richieste di attrattività e produttività avanzate dagli investitori internazionali e locali e le esigenze sociali ed economiche della loro popolazione.

Le città, nella transizione da una società industriale ad una società post industriale, divengono dunque punti strategici di diversi processi come le migrazioni internazionali, l'emergere di servizi specializzati e della finanza, la presenza di diseguaglianze e di nuove politiche culturali e del territorio che richiedono risposte efficaci, anche rispetto alle dinamiche tendenti alla radicalizzazione politica e ideologica (Sassen 2010).

Attivare strategie all'interno di questi processi significa mettere a punto meccanismi di regolazione tendenti a raggiungere l'obiettivo principale di soddisfare i bisogni e creare benessere per la collettività. Il sistema globalizzato determina evidenti impatti a livello territoriale, sintetizzati nella trasformazione fisica delle aree, causata dal naturale flusso di popolazione sul territorio o dai cambiamenti economici e sociali che si riflettono sulla morfologia delle città, tenendo sempre ben presente lo stretto rapporto tra spazio dei flussi e spazio dei luoghi.

Gli aspetti più evidenti di tale processo sono: l'impoverimento delle classi sociali meno abbienti, la diseguaglianza sociale e il disagio causati anche dalla crisi economico finanziaria che produce sempre più sperequazioni e allarga la forbice tra aree centrali e aree marginali.

Inoltre le politiche urbane locali appaiono in molti casi contrapposte alle politiche complessive di sviluppo, rispondenti alla necessità di stabilità finanziaria richiesta dall'Unione Europea e spesso non legate da una reale sintonia (Vanolo e Rota 2009; Le Galès 2002).

## 1 | Sviluppo urbano e coesione

A partire dagli anni Novanta del Novecento lo sforzo compiuto dalle istituzioni a diversi livelli e alle diverse scale geografiche è stato quello di promuovere, nel nome della coesione, programmi d'intervento *target-oriented* e decentrati in ambienti e territori marginali. Da parte delle istituzioni e sul versante propriamente politico si è assistito al tentativo di promuovere un consenso sui valori, sulla capacità imprenditoriale del singolo di uscire dal ghetto, sull'efficacia della cooperazione, piuttosto che intervenire direttamente sui processi che producono e riproducono le disuguaglianze. Il problema è stabilire se la tanto invocata coesione non sia l'ennesimo stratagemma retorico per mantenere lo *status quo*. Sul rapporto tra competitività e coesione socio-spaziale le tendenze mostrano che, mentre non esiste una complementarità tra globalizzazione economica, competitività e coesione, non si può nemmeno parlare di una loro meccanica opposizione. Una risposta risiede piuttosto nelle condizioni specifiche attraverso le quali questi tre elementi interagiscono e dal ruolo svolto dagli attori nazionali e regionali in termini di organizzazione territoriale e di politiche. In questo senso le città europee, anche nei casi trattati, dimostrano un ampio ventaglio di opportunità, ma anche di occasioni mancate (Alietti 2013).

In merito al rapporto tra la coesione sociale e territoriale l'Europa si è mossa a partire dall'adozione dello Schema di Sviluppo dello Spazio Europeo (SSSE), dagli accordi di Lisbona e di Göteborg e dall'istituzione dell'ESPON (European Spatial Planning Observation Network). Un trattato costituzionale (2004) introduce la coesione territoriale quale obiettivo centrale, accanto a quello della coesione economica e sociale, cui ha fatto seguito la pubblicazione dell'Agenda territoriale dell'Unione (2007). Attualmente, nella pianificazione 2014-2020, si sono evidenziate politiche dell'Unione Europea a favore delle città nelle quali la dimensione urbana sembra assumere dimensioni sempre più rilevanti. Infatti, sebbene le città siano identificate come i motori dell'innovazione e della

crescita, è in esse che si soffre maggiormente la crisi in termini di perdita di posti di lavoro e sono i suoi abitanti ad essere più esposti al rischio di povertà e di esclusione sociale. La scelta di riconoscere da parte dell'Unione Europea un profilo autonomo alle città metropolitane deriva soprattutto dall'analisi di alcuni indicatori quali la popolazione, l'occupazione, il PIL e la propensione all'innovazione che si sviluppano nelle città nella prospettiva di realizzare pochi ma efficaci progetti che possano favorire i processi di coordinamento delle grandi aree urbane. Anche per questi motivi le nuove regole della politica di coesione prevedono che almeno il 20% del Fondo sociale europeo sia investito nel rafforzamento dell'inclusione sociale e nella lotta contro la povertà (Ministero Coesione Territoriale 2014).

Gli interventi per la coesione devono tuttavia fare riferimento a una struttura territoriale in cui vi siano relazioni che si sviluppano attraverso reti corte (locali) e reti medie e lunghe (sovralocali) che favoriscono i principali livelli di intervento (sistemi metropolitani e sistemi macroregionali). Le città, in particolare, giocano il loro ruolo su entrambi i livelli e rispetto alla funzione e agli interventi devono operare su scale territoriali diverse. Ad esempio il sistema del trasporto pubblico di una metropoli necessita di un coordinamento tra i livelli di governo urbano, metropolitano e provinciale; analogamente la programmazione dell'offerta abitativa di un sistema territoriale deve armonizzarsi con quanto accade nei paesi limitrofi almeno ad una scala regionale, mentre interventi di inclusione sociale e rigenerazione urbana sono pianificati a scala urbana e microurbana. Se si pensa poi a quali caratteristiche, aspetti e requisiti un territorio debba avere per essere considerato coeso e permettere azioni che favoriscono non solo la coesione ma anche la competitività economica. Si deve tener conto della capacità di mobilitare soggetti e risorse specifiche per offrire vantaggi competitivi alle imprese, del controllo degli squilibri socio economici e geopolitici per evitare conflittualità e scarsa sostenibilità, della connessione tramite reti infrastrutturali e della garanzia di beni e servizi fruibili che garantiscono la buona qualità di vita. Un territorio coeso è dunque un luogo fisico dove politiche, programmi e progetti dovrebbero integrarsi in modo sinergico (Dematteis 2005). Attualmente le città sono inserite in sistemi di relazioni a geometria variabile rispetto alla quale possono operare in proprio come attori collettivi riguardo un certo numero di iniziative, mentre per altre devono stringere alleanze, stabilire sinergie e complementarietà a scala sovra locale, sfruttando la vicinanza e la comunanza di interessi territoriali con altri centri urbani, in cui una molteplicità di nodi urbani risultano legati tra loro da reti di complementarietà e cooperazione.

## 2 | Decentramento territoriale e politiche urbane complesse in Italia

Il ruolo degli Stati nazionali, ridimensionato anche dal processo di globalizzazione, ha riconfigurato le aree regionali, talvolta con effetti sperequativi sul

piano economico e sociale. Inoltre, a scala sub-regionale, sono state avviate forme di *governance* urbana parallele al processo di decentramento (Governa 2011). Questo corrisponde a una nuova visione a livello continentale dell'Europa delle varietà, ovvero di una pluralità di valori che portano a differenziare l'Unione Europea che dà rilievo alle diversità storico-culturali e alle identità territoriali. Per tale ragione, nei più recenti documenti prodotti dall'Unione europea, le regioni destinatarie di sostegno finanziario non verrebbero più definite rispetto ai limiti amministrativi e le politiche di intervento dovrebbero indirizzarsi verso quei sistemi territoriali in cui determinate caratteristiche di omogeneità funzionale si intrecciano con coalizioni di attori e istituzioni cementate da valori comuni e in cui le agglomerazioni e le reti divengono forze motrici dello sviluppo. Occorre una nuova immaginazione geografica, prima che politico-istituzionale, il cui obiettivo sia il perseguimento di fini collettivi, capace di coinvolgere processi non solo economici, ma sociali e ambientali insieme e di coniugare efficienza economica e coesione sociale, inclusione e integrazione (Castelnuovi 2013)<sup>1</sup>.

Negli ultimi anni si sono susseguite diverse proposte sul decentramento territoriale. È stato presentato un disegno costituzionale per l'abolizione delle Province (come livello intermedio tra Regione e Comuni) (2013). Si ridisegnano nuovi ambiti regionali e provinciali non escludendo completamente i precedenti e dando autonomia tenendo conto di una dinamica di ecosistemi urbani quale fondamento della competitività, della coesione economica e della valorizzazione dei contesti territoriali in senso funzionale. Nel processo di riordino territoriale si prendono in considerazione enti di area vasta al servizio dei Comuni. In tal senso sono state costituite 10 città metropolitane (Roma, Bari, Bologna, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Torino, Venezia, Reggio Calabria) per portare avanti il governo delle politiche sociali anche attraverso forme di complementarità e competitività (Camera dei deputati 2014). Su questo processo si sono inseriti il dibattito e la proposta della Società Geografica Italiana (Landini 2013)<sup>2</sup>. Quest'ultima parte da una oggettiva presa in conto delle difficoltà che sino ad oggi le Regioni hanno avuto rispetto al trasferimento delle competenze e in termini di spesa per la presenza di una eccessiva burocratizzazione. Il progetto ha come base una configurazione geografica coerente con gli obiettivi di benessere collettivo

.....  
1 A tal proposito si analizzino i diversi contributi di F. Salvatore e S. Conti, F. Ferlaino, F. Galuccio, M.L. Sturani, F. Bartaletti, G. Ciampi, F. Dini, S. Zilli, T. D'Aponte e P. Landini (Castelnuovi 2013).

2 Si tratta di un lungo percorso che parte dal progetto '80. Tale documento può essere considerato il padre di tutte le riflessioni successive, essendo stato redatto dalla parte più sensibile e innovativa dei territorialisti, raccolti attorno alle prime esperienze italiane in tema di pianificazione territoriale, quando a metà degli anni Settanta si immaginò di ridisegnare l'assetto italiano per adeguarlo alla modernizzazione del sistema insediativo e dell'apparato produttivo.

e di coesione sociale verso una visione unitaria della dimensione economica, delle esigenze di inclusione sociale e dei caratteri patrimoniali e ambientali. Per l'esercizio del maggior numero di funzioni si fa riferimento ad "Eco Sistemi Urbani", eliminando (accorpando o componendo) gli ambiti di esercizio funzionale non coincidenti, evitando la sovrapposizione di competenze<sup>3</sup>. Le nuove Comunità territoriali costituirebbero la struttura portante che risponde non solo alle forme di associazionismo spontaneo o forzoso ma ad una individuazione dei livelli ottimali di servizio che considerano i bacini di auto contenimento dei flussi relativi alla mobilità (pendolarismo giornaliero rappresentato dai Sistemi Locali del Lavoro).

Tale logica relazionale è alla base dell'individuazione delle aggregazioni comunali (o Comunità territoriali) che tengono conto del funzionamento dei mercati del lavoro, delle condizioni dell'integrazione territoriale e dei livelli di sviluppo economico in rapporto alle differenze Nord/Sud, aree interne ed aree urbane e dei valori politici, economici e culturali presenti nel territorio. Le Aree metropolitane non si discostano molto da quelle individuate dalla legge 142 mentre riguardo le Polarità urbane, oltre alle considerazioni di carattere economico, si sono valutati i ruoli politici e i profili culturali di eccellenza. In tal senso la Società Geografica Italiana che sta ancora impegnando i geografi in un interessante dibattito, propone un'organizzazione del territorio italiano suddivisa in 36 Regioni, caratterizzate da sistemi suddivisi in: Aree metropolitane (15) per il 36,3% (21,6 milioni di abitanti); Polarità urbane (50) per il 9,2% (5,5 milioni di abitanti) e Comunità territoriali (282) per il 54,5% (32,4 milioni di abitanti) (Società Geografica Italiana 2014).

In Italia la città metropolitana è emersa particolarmente nelle esperienze di pianificazione strategica già dagli anni Novanta<sup>4</sup>. Le esperienze di pianificazione strategica maggiormente pertinenti per il contributo sono quelle implementate nel Sud dell'Italia, come si analizzerà in seguito, anche rispetto alla Puglia e alla città di Bari in cui si assiste a fenomeni di esclusione, in particolare nelle periferie e dove sarebbe opportuno realizzare interventi di rigenerazione urbana più strutturati e organici (Grumo 2013)<sup>5</sup>.

.....  
3 La proposta dell'Eco Sistema Urbano (ESU) è partita dalla proposta Quadroter del Consiglio Nazionale delle Ricerche (1999) mettendo però in risalto la necessità di rendere più virtuoso il governo urbano, attraverso una nuova delimitazione basata sugli elementi sopradetti e consentire una *governance* efficace, favorendo la presenza di reti locali che si aggancino a reti più ampie a livello europeo.

4 La pianificazione strategica ha rinnovato la strumentazione a disposizione delle amministrazioni locali nelle politiche urbane e territoriali di sussidiarietà. In tali esperienze le tematiche di *welfare* sono state introdotte, almeno sul piano programmatico, in termini molto rilevanti.

5 Nelle regioni del Sud si è manifestata una conflittualità tra il rilevante ruolo sul piano programmatico delle politiche regionali e gli approcci di *governance* delle città strategiche. In tale contesto la scarsa governabilità dei piani stra-

Nella programmazione 2014-2020 anche le politiche ordinarie sono riorientate verso una stabile politica integrata per le città che oggi stenta a realizzarsi. Spetterà al Governo e alle Regioni indirizzare i fondi strutturali dando peso alla trasformazione urbana e privilegiando le città dotate di una visione strategica (Martinelli 2005)<sup>6</sup>.

Infine, uno strumento di innovazione urbana che dà rilievo alla città è rappresentato dalla *smart city* sulla quale molte comunità, compreso quella geografica, lavorano da qualche anno (Memorie Geografiche 2013)<sup>7</sup>. Rispetto alle innovazioni evidenziate sul piano della *governance*, il processo di decentramento, fermo restando il necessario coordinamento delle azioni dei PON (Città) e dei POR (Regioni), si organizza in senso orizzontale e paritario, assegnando ai Sindaci delle città metropolitane e delle città capoluogo il ruolo di Autorità urbane. Diviene dunque prioritario in tale processo utilizzare modalità di gestione condivisa, considerata come la pratica più idonea a gestire sistemi complessi in uno scenario socio-economico in difficoltà e in relazione alle richieste di sviluppo socio-economico del territorio.

### 3 | Una comparazione tra la Francia e l'Italia

La questione del decentramento amministrativo e territoriale nei due Paesi è di un'attualità cogente. Le rivisitazioni geo-amministrative approvate nei due Paesi inducono a esprimere dubbi circa l'approccio metodologico, di impostazione e imposizione centralistica dei provvedimenti di riforma. Considerando che le sfide sono globali e diviene opportuno allocare le funzioni pubbliche nel territorio è altrettanto vero che i cambiamenti devono tener conto delle analisi multidisciplinari alle diverse scale territoriali, come quella della Società Geografica Italiana (v. § 2), e di altre evidenti peculiarità.

In Italia, con l'approvazione della legge sulla nuova territorialità, come è stato detto, sono state istituite 10 città metropolitane (nei territori delle ex Province). Per i territori non metropolitani, definiti nella legisla-

---

tegi, molto ancorata alle politiche regionali e comunitarie di finanziamento, non ha prodotto risultati soddisfacenti.

6 A tal proposito i regolamenti rispetto all'Italia indicano che nelle Regioni Competitività (Centro-Nord) i fondi dei piani integrati urbani vadano per l'80% ad interventi sull'innovazione in aree urbane, quali mobilità e fonti energetiche sostenibili, *smart cities*, ricerca. Nelle Regioni Convergenza (Sud) dovranno invece essere assegnati almeno per il 50% ai servizi di cittadinanza, cioè scuola, asili nido, anziani non autosufficienti, sanità (Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione economica 2013).

7 La *smart city* è caratterizzata da una modernizzazione dei servizi urbani, dal miglioramento delle infrastrutture e da politiche orientate a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Sarà necessario comprendere se lo strumento della pianificazione strategica possa accompagnare il processo di valorizzazione delle città fornendo una metodologia operativa nelle pratiche di *governance* delle *smart cities*.

zione “Aree vaste”, si attende una precisa definizione sia sotto il profilo geografico che su quello amministrativo. In questo divenire, nel quale sono incoraggiate le unioni e le fusioni tra Comuni, vi è l’esclusione di una aggregazione tra Regioni. L’esperienza attiva delle città metropolitane avverrà nel 2015<sup>8</sup>.

È opportuno richiamare le funzioni delle città metropolitane che prevedono (oltre a quelle ereditate dalle ex Province), lo sviluppo strategico del territorio metropolitano, la gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione, le relazioni con le città e le aree metropolitane europee. Non di poco conto è il riferimento al rapporto con altre città metropolitane europee, che evidenzia, come già accaduto per le Regioni, rapporti sempre più di tipo “orizzontale” e diretti e che introduce in questa prospettiva un evidente e nuovo parallelismo con il ruolo delle città-stato. Le politiche delle città metropolitane, infine, dovranno svilupparsi attraverso “un piano strategico” del territorio metropolitano anche nella pianificazione urbanistica intercomunale.

In Francia, il progetto di riforma territoriale e il conseguente iter legislativo (sviluppatosi dopo quello italiano), ha incluso anche la riduzione del numero delle regioni da 22 a 14. Di recente l’Assemblea Nazionale ha approvato il progetto di riforma che ambisce a rendere “leggibile” il ruolo delle collettività territoriali. L’idea centrale consiste nel ripartire dai territori per la ripresa economica, rafforzando a scala locale la coesione sociale. L’approvazione definitiva di tale riordino dovrà avvenire entro il 2014. A scala sub-regionale il dibattito politico si è evoluto dall’inizio del 2014, dopo l’approvazione della legge che istituisce le città metropolitane e rafforza il ruolo delle intercomunalità. Tutto ciò si sta concretizzando, come accaduto in Italia, con forti polemiche e alcune forme di mediazione, tra cui il rinvio al 2020 del termine di abolizione dei Dipartimenti, consentendo l’espressione (dal basso) delle esigenze dei territori. Anche in Francia la questione della *spending review* ha avuto il suo peso, ma è evidente che alcune considerazioni sul percorso di riforma sono connesse al ruolo che le città metropolitane e le forme di aggregazione più vaste (intercomunalità), hanno nella competitività a livello globale. Le tematiche sociali, indirizzate particolarmente a una visione di sviluppo sostenibile nei territori per migliorare la coesione sociale, sembrano essere state accuratamente considerate nella riforma. Le 14 città metropolitane istituite rafforzeranno le loro funzioni in materia di pianificazione economica e territoriale e di sostenibilità urbana, e gestiranno la *Politique de la ville* mentre, come succede in Italia, ulteriori competenze potranno essere delegate dalle Regioni<sup>9</sup>.

8 La legge sul decentramento amministrativo è la n. 56 del 7/4/2014. Si rimanda a essa anche per gli aspetti relativi agli organi amministrativi e alle funzioni.

9 Le *métropoles* istituite legislativamente sono 12 e la loro attività inizierà nel 2015; tra queste Parigi (le grand Paris) e Marsiglia che avranno uno statuto particolare, come Lione, e saranno ufficialmente costituite dal 2016. A queste

Dalle considerazioni evidenziate, appare chiaro come gli assetti territoriali dei due Paesi tendano a una certa concordanza. Nella riforma il ruolo delle Regioni francesi protende a un rafforzamento dei poteri, mentre le intercomunalità protese verso un perimetro geografico più ampio potranno rappresentare “modello” di studio per le indefinite Aree vaste italiane. In entrambi i Paesi, invece, il ruolo delle Province e dei Dipartimenti appare ormai avviato verso la definitiva soppressione. È evidente quindi, come la dimensione della crisi economica abbia accelerato i nuovi percorsi di ricerca della taglia ottimale per affrontare le sfide globali e, le stesse politiche dell’Unione Europea sovrintendono a questi cambiamenti. In entrambi i casi, almeno sul piano delle funzioni, è visibile l’ancoraggio sempre più marcato al territorio per affrontare le sfide sociali, attraverso politiche di coesione dal basso.

#### **4 | Il caso della Communauté d’Agglomération de Montpellier (Languedoc-Roussillon) e dell’Area metropolitana di Bari (Puglia)**

La Puglia e il Languedoc-Roussillon sono regioni del Mediterraneo, situate al Sud dei rispettivi Paesi. La Puglia ha poco più di 4 ml di abitanti rispetto ai 2,7 ml della regione francese, distribuiti su una superficie di 27.375 kmq, di molto superiore a quella della Puglia di 19.540. Il PIL della regione francese è significativamente più elevato della regione italiana<sup>10</sup>. La Città metropolitana di Bari (322.751 ab.), ricomprende i 41 comuni dell’ex provincia (1.261.964 ab., Kmq 3.825,41) e può riconoscersi in diverse esperienze di collaborazione intercomunale che hanno sviluppato interessanti ma non sempre efficaci progettualità, spesso con risultati poco percepiti dai cittadini. L’esperienza del “Piano Strategico Metropoli Terra di Bari – PSMTB” (2006-2009), ha rappresentato il tentativo più organico di prova di costituzione di area metropolitana. La *Communauté d’Agglomération* di Montpellier costituita nel 2001, appare più consolidata anche nelle politiche urbane ed è sostanzialmente riconosciuta dai cittadini. Essa è composta da 31 Comuni (427.541 ab., Kmq 434,21). Montpellier (264.538 ab.) è anche la città della Francia con il più alto indice di crescita demografica e il 50% della sua popolazione ha meno di 34 anni<sup>11</sup>. Nel rilevare che in Italia il riordino territoriale è nella sua fase iniziale, è opportuna una riflessione sulla correlazione tra il ruolo delle Città metropolitane e quello delle Regioni, anche nella visione delle politi-

*métropoles* si aggiungeranno le intercomunalità di Brest e Montpellier che hanno appena completato il percorso amministrativo di trasformazione in *métropole*. È opportuno ricordare anche che tutte le intercomunalità, a partire dal 2017 dovranno avere almeno 20.000 abitanti.

10 Commissione europea, 2014.

11 I dati statistici sono riferiti al 31 dicembre 2013 (ISTAT). Il numero degli abitanti di Montpellier è riferito al censimento del 2011 (INSEE), mentre i dati relativi alla *Communauté d’Agglomération* di Montpellier sono tratti dal sito ufficiale della Comunità.

che di coesione previste nell'Agenda Urbana dell'UE 2014-2020<sup>12</sup>. Ciò introduce nel dibattito politico e nel sistema della *governance*, la necessità del coordinamento delle azioni dei PON Metro, con quelle dei POR, che modificano come già detto, in senso orizzontale e sempre più paritario, le relazioni tra i "macro-enti"<sup>13</sup>. Attualmente le esperienze di pianificazione strategica, attraverso le quali è stata stabilmente introdotta la *governance*, sono rappresentate dall'integrazione dell'idea di *smart city*<sup>14</sup>.

L'innovazione tecnologica nelle politiche urbane, modulando lo sviluppo intelligente delle città, può probabilmente meglio indirizzare le politiche volte al benessere dei cittadini attraverso azioni sostenibili e inclusive. Inoltre, appare opportuna una riflessione in termini di *governance* multilivello, considerato che la complementarità/conflittualità tra Città metropolitana/Regione è una questione ancora complessa<sup>15</sup>. Le esperienze italiane della pianificazione strategica (dal 2000), infatti, possano aiutarci a comprendere lo scenario che si prospetta attraverso l'analisi dell'evoluzione dei piani strategici delle città, diventati in diversi casi piani strategici metropolitani e, oggi, geo-amministrativamente istituite. L'impianto strategico nelle prime esperienze era orientato alla sola competitività economica, mentre, nella sua evoluzione ha ricompreso sinergicamente gli obiettivi di coesione sociale (Pugliese, 2007).

Le esperienze che si ritengono pertinenti al contributo sono quelle implementate nel Sud dell'Italia, nelle quali la complementarità/conflittualità tra Città/Regione nelle politiche di coesione è emersa a causa del forte vincolo ai fondi dell'UE, la cui disponibilità per le città faceva capo alle scelte strategiche, ma talvolta più politiche, delle Regioni<sup>16</sup>. Nel caso della Puglia, infatti, è accaduto che la Regione abbia deciso di utilizzare direttamente i fondi destinati alle politiche di *welfare* previsti nel Piano Strategico di

.....  
12 Rispetto alle politiche di coesione dell'Unione Europea nel programma 2014-2020, quando parliamo di città metropolitane intendiamo anche le città capoluogo e le aree interne.

13 Si consideri, da questo punto di vista, l'attribuzione ai Sindaci delle città metropolitane (e delle città capoluogo), il ruolo di Autorità urbane in queste interdipendenze funzionali.

14 «Una città *smart* è uno spazio urbano, ben diretto da una politica lungimirante, che affronta la sfida che la globalizzazione e la crisi economica pongono in termini di competitività e di sviluppo sostenibile con un'attenzione particolare alla coesione sociale, alla diffusione e disponibilità della conoscenza, alla creatività, alla libertà e mobilità effettivamente fruibile, alla qualità dell'ambiente naturale e culturale» (Sismondi 2010).

15 Le città metropolitane rappresentano l'esigenza di uno strumento di governo necessario per le aree integrate ancora caratterizzato dall'incertezza delle attribuzioni delle competenze (Testa 2013).

16 Nel 2011, i piani strategici avviati nelle aree meridionali e insulari erano 78, di cui 37 intercomunali. Nel caso della Puglia i dieci Piani strategici, hanno ricompreso l'intero territorio comunale (Pasqui 2011).

Bari (e degli altri piani strategici pugliesi), avviando a una precoce conclusione l'esperienza della pianificazione strategica pugliese (Bellino 2013).

Il tentativo del PSMTB può definirsi come la prima esperienza metropolitana di *governance* multilivello intercomunale nel Sud. Nell'ambito del PSMTB gli obiettivi del programma di coesione sociale e territoriale non hanno avuto implementazioni sul territorio. La *governance multilivello* della Puglia appare essere stata l'elemento più debole in questo processo, proponendo i temi del dibattito principale: il rapporto tra regione e città metropolitana tra complementarità e conflittualità. Anche in funzione di questa esperienza, dal 2011 il Comune di Bari ha riavviato un'ipotesi di «Piano strategico Bari Smart City» aderendo all'iniziativa *Smart cities and communities*, nella quale la città inclusiva è ripresa in un percorso di *governance* strategica verso la città metropolitana<sup>17</sup>. Il Comune di Bari ha presentato il «Piano d'azione energia sostenibile - PAES» (2012), proponendo un'interessante prospettiva di sviluppo urbano, in funzione di una *smart community*, nella quale i temi della coesione, attraverso i Piani sociali di zona (cfr. Infra), dovranno integrarsi con i Piani integrati di sviluppo urbano e le progettualità dei piani fisici della città (Fig. 1)<sup>18</sup>.

Anche la Regione Puglia ha presentato il programma SmartPuglia 2020 che, redatto dopo un percorso partecipativo (ancora aperto ai cittadini), ha nelle sue finalità l'integrazione intelligente delle politiche per il territorio. Tra queste, quelle di inclusione sociale e di consapevolezza responsabile verso l'ambiente e la cultura per raggiungere convergenza e sostegno reciproco<sup>19</sup>.

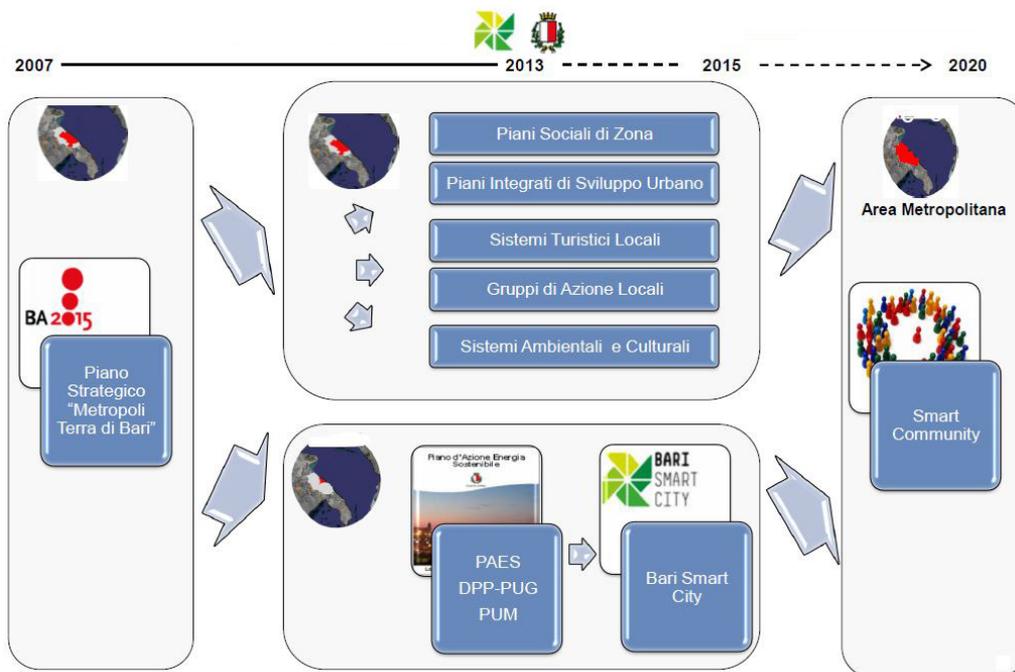
In Francia la *Politique de la ville*, particolarmente nelle *Zones Urbaines Sensibles* (ZUS), ha avuto un ruolo importante nelle politiche urbane, ma gli aspetti critici non mancano.<sup>20</sup> Nell'approccio metodologico il ruolo dello Stato si rapportava direttamente ai Comuni, ma, in una prospettiva innovativa, la recente *Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* mette in rilievo il ruolo di una *géographie prioritarie* attraverso una politica di coesione urba-

.....  
17 Comune di Bari, Delibere G.C. 24 e 492 del 2011 e Delibera C.C. n. 87 del 2011 di "Adozione del PAES".

18 Lo stesso presidente dell'osservatorio ANCI per le *smart cities*, Francesco Profumo, ha di recente affermato che "La *social innovation* rappresenta la vera via italiana alle *Smart City*, nel senso che la promozione di azioni e applicazioni che favoriscano l'inclusione sociale nei contesti urbani rappresenta la nostra priorità" in <http://www.cittalia.it>.

19 <http://www.sistema.puglia.it>.

20 In un rapporto del 30 giugno 2013, fatto proprio dal *Ministre délégué chargé de la Ville*, «*Pour une réforme radicale de la politique de la ville*», la rivisitazione critica effettuata dopo il «*rendez-vous manqué de la politique de la ville*» e rispetto al ruolo e ai metodi della partecipazione dei cittadini, la riflessione si è focalizzata su alcuni punti, diventati le proposte per «*Une politique d'empowerment à la française*».



**Figura 1** | Lo sviluppo urbano e la programmazione comunitaria in Metropoli Terra di Bari, Ranieri, 2012

na alla scala intercomunale<sup>21</sup>. Le regioni non fanno parte della negoziazione contrattuale e il ruolo nei “Contratti urbani di coesione sociale” si è limitato al finanziamento di alcune azioni, come l’istruzione e la rigenerazione urbana (Région Languedoc-Roussillon 2012; Cour des Comptes 2012). Nella riforma in corso alle Regioni è attribuita la competenza per lo sviluppo equilibrato dei territori, nel quale si ritiene debbano ricomprendersi in modo particolare le politiche di coesione e di inclusione sociale.

Nel contesto francese, la *Communauté d’Agglomération* di Montpellier (nuova métropole) ha una dimensione consolidata nella struttura istituzionale e nelle sue attribuzioni<sup>22</sup>. Negli obiettivi a carattere strategico vi è comunque una connessione alle politiche di coesione. Si pensi in particolare alle infrastrutture relative alla mobilità. Le *Communautés*, infatti, nelle attribuzioni istituzionali si occupano di pianificazione e sviluppo territoriale e anche di stabilità sociale e sono coinvolte nelle politiche urbane attraverso la valorizzazione di alcuni quartieri e la riduzione delle disuguaglianze sociali tra i territori delle città. Come si già detto, la nuova politica urbana considera come scala ottimale quella intercomunale e, quindi, le future *métropoles* diventeranno l’asse rilevante nelle politiche sociali. Se il tema della coesione territoriale e sociale, anche nella programmazione comunitaria 2014-2020, è orientato in misura diretta alla responsabilità delle città (metropolitane), per ciò che riguarda l’Italia il ruolo della Regione è ancora prioritario e, in Puglia, da tempo, sono stati

creati ambiti territoriali intercomunali per sviluppare le politiche di coesione attraverso i Piani sociali di zona. In questi ultimi vi è la nuova idea di socialità al servizio dei cittadini con apprezzabili e variegate azioni per contrastare tutte le forme di disagio, anche nei comuni minori.

Nel caso dell’Agglomerazione di Montpellier le dinamiche operative sono di più facile comprensione. L’analisi delle politiche e dei piani avviene, infatti, in un contesto di competenze organiche e coordinate già definite, che evidenziano alcuni risultati notevoli, come nel caso della mobilità. Negli ultimi dieci anni, infatti, sono state realizzate quattro linee di *tramway* e altre due linee sono in costruzione nell’Agglomerazione.<sup>23</sup> In questo contesto gli ambiti più aderenti alle politiche sociali sono quelli relativi all’*housing* sociale nel quale il 25% delle abitazioni costruite è destinato ai ceti meno abbienti, e quelle relative agli aspetti socio-sanitari. Il *Rapport d’activités* 2012 dell’*Agglomération* evidenzia gli obiettivi realizzati nelle politiche per l’accessibilità, la prevenzione in materia sanitaria, l’assistenza ai portatori di handicap, l’accessibilità totale dei mezzi pubblici e degli spazi pubblici, il teleallarme, nonché la promozione per l’accesso al lavoro dei portatori di handicap. Nella politica urbana, inoltre, vi è stato il contributo allo sviluppo dei quartieri prioritari, attraverso progetti di rinnovo urbano, come quelli realizzati nei quartieri Centre, Mosson e Cévennes, con il coordinamento dell’*Agence nationale de l’habitat*. Anche il Contratto urbano di coesione sociale 2007-2009 nella città di

21 Loi no. 2014 - 173 du 21 février 2014.

22 Il Consiglio dell’*Agglomération* ha già individuato il nome che sarà Montpellier Méditerranée Métropole.

23 Nell’esperienza degli scriventi vi è una significativa conoscenza di Montpellier, dove tra il 2008 e il 2013, Bellino ha svolto i suoi studi di dottorato.

Montpellier è stato prolungato sino al 2014 e ha il fine di ridurre il gap tra i quartieri. La stessa idea di democrazia di prossimità contribuisce, attraverso la presenza nel territorio delle *Maison de l'Agglomération*, alle politiche di ascolto dei cittadini<sup>24</sup>.

## Conclusioni

La stretta relazione che vi è tra la globalizzazione e l'economia non può prescindere dalla coesione territoriale e sociale. Le politiche di sviluppo urbano attraverso la governance possono contribuire a rimuovere le disuguaglianze socio-spaziali. La necessità di un riordino territoriale e la riformulazione del decentramento amministrativo divengono propedeutiche per l'efficace governance tra i territori. Le politiche e i processi sovralocali interagiscono nelle pratiche di coesione individuando nel ruolo della città metropolitana gli interlocutori ottimali.

In Francia la *Politique de la ville* tende ad estendersi, anche sul piano legislativo, nel sistema consolidato e diffuso delle intercomunalità, con un intervento mirato nei quartieri prioritari dove le problematiche sociali sono più acute come anche i disagi. In tale contesto il ruolo delle Regioni appare coordinato a quello delle città e delle intercomunalità.

In Italia la recente istituzione delle città metropolitane evidenzierà maggiormente, di qui a breve, le questioni che si dibattono: complementarità/conflittualità tra metropoli e regioni. Nel caso della Puglia la conflittualità è emersa in tutta la sua profondità nell'esperienza del Piano Strategico Metropoli Terra di Bari. Il forte vincolo alle risorse comunitarie e, quindi, al ruolo decisivo della Regione ha interrotto esperienze che avevano forti punti programmatici per le politiche di coesione sociale. Tuttavia, parallelamente, la stessa Regione Puglia ha svolto attraverso i Piani sociali di zona interventi significativi in queste politiche, rispondendo in modo diretto alle esigenze dei Comuni, accorpati in Ambiti sociali.

Nel caso del Languedoc Roussillon l'analisi delle politiche e dei piani avviene in un quadro di competenze organiche e coordinate già definite. La città lavora di concerto con la Regione attraverso l'Agglomerazione ma il ruolo della città di Montpellier appare prevalente, considerata la numerosità della popolazione, la sua capacità attrattiva e la presenza di infrastrutture.

Emerge, quindi, la necessità di un riequilibrio territoriale nella redistribuzione dei poteri tra macro-enti, sia per un'efficace organicità delle politiche sociali, in considerazione della programmazione dell'Agenda urbana dell'UE per il periodo 2014-2020, che nella prospettiva di rimuovere i concetti di una geografia amministrativa consolidata che si adatta sempre meno alle sfide della globalizzazione. Queste riflessioni, integrate all'implementazione delle *smart cities*, possono aiutare a fornire alcune risposte in termini di nuova urbanità e coesione sociale.

.....  
24 Communauté d'Agglomération de Montpellier, 2012.

## Riferimenti bibliografici

- Alietti A. (2013), "Spazi urbani, disuguaglianze e politiche di coesione. Un nuovo paradigma neoliberista", in *Theomai*, no. 27-28, Buenos Aires, pp. 8-13.
- Bellino L. (2013), *Politiques et outils de planification territoriale sur l'insécurité urbaine en Italie: le cas du plan stratégique de l'aire métropolitaine de Bari*, Géographie, Montpellier, Université Montpellier III Paul Valéry – Università Aldo Moro di Bari, Thèse de doctorat en cotutelle internationale, p. 591.
- Camera dei deputati (2014), *Disegno di legge su "Disposizioni sulla città metropolitana, sulle province e sulle Unioni e fusioni dei Comuni*, aprile, Roma.
- Castelnovi M. (a cura di, 2013), *Il riordino territoriale dello Stato: riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma.
- Commissione Europea (2014), *Investimenti per l'occupazione e la crescita. Promuovere lo sviluppo e la buona governance nelle città e regioni dell'UE*. Sesta relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale, Luglio 2014, Bruxelles.
- Communauté d'Agglomération de Montpellier (2012), *Rapport d'activités*, Montpellier.
- Comune di Bari (2011), Delibere G.C. 24 e 492 del 2011 e Delibera C.C. n. 87 del 2011, Bari.
- Cour des Comptes (2012), *La politique de la ville. Une décennie de réformes*, Rapport public thématique, Paris.
- Dematteis G. (2005), *Che cosa intendiamo per coesione territoriale*, Rapporto Eu-Polis, Torino.
- Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica (2013), *Piano di Azione e Coesione*, Roma.
- Governa F. (2011), "Attori, città e politiche urbane", in Governa F., Memoli M., *Geografie dell'urbano, Spazi, politiche, pratiche della città*, Carocci, Roma, pp. 221-247.
- Grumo R. (2013), "Periferie e rigenerazione urbana: il caso della città di Bari", in *Memorie geografiche, Oltre la globalizzazione*. Prossimità/Proximity, Società di Studi Geografici, Firenze, pp. 321-327.
- Landini P. (2013), "Il ritaglio amministrativo nell'architettura territoriale dello Stato italiano", in Castelnovi M., *Il riordino territoriale dello Stato: riflessioni e proposte della geografia italiana*, Società Geografica Italiana, Roma, pp. 125-138.
- Le Galès P. (2002), *European cities. Social conflicts and governance*, University Press, Oxford.
- Legge no. 56 del 7/4/2014, G.U. Serie Generale no. 8, 7/4/2014.
- Loi no. 2014-173 du 21 février 2014, JORF no. 0045, 22 février 2014.
- Martinelli F. (2005), *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*, Franco Angeli, Milano.
- Memorie Geografiche (2013), *Oltre la Globalizzazione, Prossimità/Proximity, Smart Cities*, Sessione 5, Società di Studi geografici, Firenze, pp. 254-301.
- Ministère délégué à la ville (2013), *Pour une réforme radicale de la politique de la ville. Citoyenneté et pouvoir d'agir dans les quartiers populaires*, Rapport à Francois Lamy, ministre délégué chargé de la Ville, Paris
- Ministero Coesione Territoriale (2014), *Il programma nazionale città metropolitane 2014-2020*, Roma.
- Pasqui G. (a cura di, 2011), *Piani strategici per le città del Mezzogiorno. Interpretazioni e prospettive*, RECS, Firenze.
- Pugliese T. (a cura di, 2007), *Monitoraggio e valutazione dei piani strategici*, RECS, Firenze.
- Ranieri L. (2012), *Il percorso di Bari: il PAES e i percorsi comunitari*, Università del Salento, Lecce.
- Region Languedoc-Roussillon (2012), *Rapport développement durable*, Montpellier.
- Sassen S. (2010), *Le città nell'economia globale*, Il Mulino, Bologna, p. 7.
- Sismondi C.M. (2010), *ForumPA*, [risorsa online: <http://www.tekneco.it/bioedilizia/smart-city-la-puglia-riferimento-per-il-mezzogiorno>, accesso del 18/10/2014].
- Società Geografica Italiana (2014), *Oltre le regioni: aree metropolitane, poli urbani, comunità territoriali, contributo alla proposta della Società Geografica Italiana*, Roma.
- Testa P. (a cura di, 2013), *Le Città Metropolitane*, Rapporto Cittalia, Roma.

## Sitografia

- Cittalia – Fondazione Anci Ricerche – Intervista al presidente dell'Osservatorio Anci Smart City:  
[http://www.cittalia.it/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=5327:intervista-al-presidente-dell-osservatorio-anci-smart-city-francesco-profumo-al-via-una-regia-collettiva-dei-percorsi-di-innovazione&Itemid=435](http://www.cittalia.it/index.php?option=com_k2&view=item&id=5327:intervista-al-presidente-dell-osservatorio-anci-smart-city-francesco-profumo-al-via-una-regia-collettiva-dei-percorsi-di-innovazione&Itemid=435), accesso del 28/3/2014.
- Strategia regionale per la Specializzazione intelligente "SmartPuglia 2020":  
[http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/SistemaPuglia/smart\\_puglia2020](http://www.sistema.puglia.it/portal/page/portal/SistemaPuglia/smart_puglia2020).

#Pantin | Ancienne usine de chaudronnerie – Aujourd'hui Galerie Thaddaeus ROPAC | Photo de Adamo Maio



### **Gouvernance, Ville-régions, Politiques européennes**

Dans le contexte d'émergence d'une nouvelle maille métropolitaine, le Grand Paris, cette contribution se propose d'avancer quelques éléments sur la manière dont un acteur extérieur, l'Union européenne, s'intercale dans les rapports entre la métropole et la région à travers la mise en œuvre de la politique de cohésion. En termes d'enjeux, il s'agit de comprendre comment la politique de cohésion, dédiée initialement à la réduction des disparités régionales, intercède sur les questions urbaines et participe à l'évolution des rapports entre les différentes échelles. La nouvelle programmation rencontre directement le couple métropole-région avec le transfert de la gestion des fonds de la région déconcentrée vers la région collectivité territoriale dans un contexte dominé par la construction du Grand Paris. La métropole est également directement concernée avec le volet urbain de cette politique consacré à la mise en œuvre des projets de territoire.

La Région Ile-de-France sera notre porte d'entrée pour saisir les évolutions récentes de la politique de cohésion. Puis, au niveau métropolitain, nous nous référerons à l'exemple de la Seine-Saint-Denis. Ce territoire a figuré par mis les premiers à bénéficier des fonds de la politique de cohésion en Ile-de-France, au titre des problématiques urbaines et de la reconversion industrielle. Nous émettons ainsi l'hypothèse que c'est dans cet interstice métropolitain/urbain et dans la façon dont se construit concrètement la politique de cohésion, en interaction entre l'échelle régionale et d'autres échelles, que s'érige la métropole.

### **Governance, City-regions, European policies**

In the context of the building a new metropolitan area, "la métropole du Grand Paris", this contribution would highlight a few things about how an external actor, the European Union, takes place in the relationship between metropolis and region through the implementation of EU Cohesion Policy. We would point out how Cohesion Policy, initially dedicated to the reduction of regional disparities, comes up on urban issues and contribute to the evolution of the relationship between different scales.

The 2014-2020 EU Cohesion Policy is directly meeting the couple metropolis-region with the transfer of the management of structural funds from the State to the regional authorities, in a context dominated by the "Grand Paris" issue. However, the metropolis is also directly concerned, because new Cohesion Policy is also focusing on urban projects. Ile-de-France Region will be our gateway to discuss the recent changes of the EU Cohesion Policy. Since 2014, it directly meets the couple city-region with the transfer of the management of funds to the Region in the frame of French devolution process. Then, to talk about the future metropolitan area, we refer to the example of the Seine-Saint-Denis, popular district situated in the north and the east side of the "Grand Paris". This place was among one of the first areas to receive structural funds from the Cohesion Policy within Ile-de-France Region. Thus, we argue the metropolis building process depends the way how the Cohesion Policy is implemented, in interaction between regional and other levels.

### **Governance, Città-regioni, Politiche europee**

Nel contesto della creazione di una nuova area metropolitana, "la metropoli di Grand Paris", questo contributo si propone di mettere in luce come un attore esterno, l'Unione Europea, si inserisce nei rapporti tra la metropoli e il regione attraverso l'attuazione di una politica di coesione. Vogliamo spiegare come la politica di coesione, originariamente dedicata alla riduzione delle disparità regionali, interceda sulle questioni urbane e partecipi all'evoluzione dei rapporti tra le diverse scale.

La politica di coesione dell'UE 2014-2020 è l'incontro diretto tra la coppia metropoli-regione, con il trasferimento della gestione dei fondi strutturali da parte dello Stato alle autorità regionali. Tuttavia, anche la metropoli ne è direttamente interessata, poiché la nuova politica di coesione si concentra anche su progetti urbani.

L'Ile-de-France sarà la nostra porta d'ingresso per acquisire i recenti sviluppi della politica di coesione. Poi, parlando del futuro delle aree metropolitane, si farà riferimento all'esempio della Seine-Saint-Denis, distretto popolare situato a nord-est della "Grand Paris". Questo territorio è stato uno dei primi, nella regione Ile-de-France, a ricevere dei fondi strutturali della politica di coesione. Così, sosteniamo come il processo di costruzione della metropoli dipenda dal modo in cui la politica di coesione è implementata, in interazione tra il livello regionale e altri livelli.

Brice Laménie

# L'Union Européenne et le duo métropoles-régions, un rendez-vous en sursis? L'exemple de l'intervention de la politique de cohésion dans la construction de la Métropole du Grand Paris

La métropole est devenu au fil du temps une référence des politiques publiques, non seulement sous l'injonction de la mondialisation qui a accentué la compétition entre les villes (Sassen 1991; Ascher 1995; Veltz 1996; Leroy 2000) mais également sous l'effet des changements institutionnels et du leadership politique (Négrier 2005). La métropole du Grand Paris s'inscrit dans un mouvement récent de reconnaissance de l'échelon métropolitain en France. Face aux enjeux de la métropolisation, la construction du Grand Paris répond à la nécessité d'organisation et d'optimisation de l'action publique au sein de la région Capitale<sup>1</sup>. En effet, la progressive superposition des échelons administratifs sur ce territoire fait de cette métropole un enjeu pluriscalaire et pluri acteurs. De plus, l'accroissement des prérogatives attribuées aux autorités locales, depuis les premières lois de décentralisation, a permis aux échelons locaux d'activer de nouvelles ressources financières et d'introduire des mécanismes alternatifs d'action publique, en provenance d'acteurs extérieurs, à l'instar de l'Union européenne au travers de la politique de cohésion. Initiée par l'Union Européenne, la politique de cohésion s'engage à réduire les disparités régionales en vue de la réalisation du grand marché intérieur<sup>2</sup>. Elle est donc pilotée

.....  
1 Loi Modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014, qui crée le statut de métropole de droit commun dès le 1er janvier 2015, pour les EPCI à fiscalité propre existants de plus de 400.000 habitants, situés dans une aire urbaine de plus de 650.000 habitants.

2 Cet objectif mentionné dès la signature du traité de Rome en 1957 est consacré en 1986 par l'Acte Unique. Pour la période 2014 - 2020, la politique de cohésion est dotée de 352 milliards d'Euros courants. La politique de cohésion irrigue l'ensemble des territoires au service de la

d'abord au niveau des régions, que ce soit pour la programmation, l'animation ou la gestion.

Toutefois, au-delà de cette échelle régionale, la mise en œuvre de la politique de cohésion repose sur un accord de partenariat passé entre les Etats membres et la Commission Européenne. En France, elle a aussi vocation à s'articuler aux différents dispositifs contractuels nationaux à l'instar des contrats de villes, gérés en large part à l'échelle locale, et des contrats de plan Etat-Régions, actuellement en cours d'élaboration. Au départ, la métropole n'est pas concernée par la politique de cohésion. Elle est d'abord au mieux une simple échelle de référence relevant des diagnostics préalables à l'élaboration des programmes. Ce n'est que progressivement que la politique de cohésion marque un intérêt plus affirmé pour les territoires urbains et le fait métropolitain<sup>3</sup>.

C'est donc au «microscope du local» (Pasquier et Weisbein 2004) que l'intervention de l'Union européenne dans la question des rapports métropole-région sera ici abordée. Au prisme des récents

---

réduction des écarts de richesse entre les régions européennes et pour tendre vers un objectif de «cohésion territoriale» guidée par «la croissance, l'innovation et le retour à l'emploi» telle que formulée dans la stratégie Europe 2020 (ex Stratégie de Lisbonne-Göteborg) sur laquelle reposent ses orientations.

3 La politique de cohésion rentre dans les problématiques urbaines d'abord aux travers des Programmes d'Intérêts communautaires (PIC) URBAN I (1994-1999) et II (2000-2006) destinés à lutter contre les inégalités sociales à l'intérieur des quartiers en difficultés. La dimension urbaine réintègre le «mainstream» de la cohésion en 2000 sous l'angle de la reconversion industrielle, puis depuis 2007 dans le cadre d'un axe urbain dédié au développement des territoires (Mboumoua, 2008, Rivière ibid.).

changements institutionnels et de la généralisation progressive de la Stratégie Europe 2020, il s'agit ici de montrer comment la politique de cohésion intervient dans la Métropole du Grand Paris. Nous nous intéresserons donc à la façon dont les acteurs du territoire s'en saisissent, dans un contexte de construction d'une nouvelle maille et de transfert de la gouvernance des fonds de l'Etat régional à la région décentralisée.

La Région Ile-de-France est une échelle incontournable pour saisir les évolutions récentes relatives à la nouvelle programmation qui rencontre directement le couple métropole-région. Puis, au niveau infra-régional, nous nous référerons à l'exemple de la Seine-Saint-Denis, département en pleine mutation, localisé aux portes de la capitale et dans l'une des régions les plus riches de l'UE, mais qui comme on le sait, est caractérisé par des indicateurs socio-économiques souvent très bas, tels qu'un taux de chômage élevé (12,8% de la population active contre 8,6 à l'échelle régionale), un fort taux de pauvreté (14,5%) et un revenu par habitant faible comparé au reste du territoire (15.081 €/hab). Au titre des problématiques urbaines et de la reconversion industrielle, la Seine-Saint-Denis a figuré parmi les premiers territoires à bénéficier des fonds de la politique de cohésion en Ile-de-France (Manceau 2011; Rivière 2011).

Nous émettons ainsi l'hypothèse que c'est dans cet interstice métropolitain/urbain, en tant qu'espace de confrontations et d'échanges, et dans la façon dont se construit concrètement la politique de cohésion, en interaction entre l'échelle régionale et d'autres échelles, que s'érige la métropole.

### **Le transfert de la gestion des fonds européens, un outil d'affirmation du pouvoir régional face à l'Etat dans une métropole en construction**

Désormais pilotés en majeure partie par la région décentralisée, les fonds de la politique de cohésion<sup>4</sup> ont initialement été, dans le cas de la France, un des principaux leviers d'affirmation de la tutelle financière et programmatique de l'Etat sur les collectivités (Balme et Jouve 1995), dans un contexte d'affirmation et de légitimation des pouvoirs déconcentrés (Nay 2001). Ainsi, le transfert actuel de la gestion des fonds européens de l'Etat en région vers les

.....  
4 Le FSE: Fonds Social Européen, cofinance des actions en faveur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, de l'adaptation des entreprises aux mutations économiques, de la formation professionnelle et de l'inclusion sociale. Le FEDER: Fonds Européen pour le Développement Régional est destiné au cofinancement d'investissements (NTIC, innovation, transitions énergétiques, infrastructures diverses...). Deux autres fonds sont assimilés aux fonds structurels FEADER qui est instrument de soutien à la PAC en faveur du développement rural et le FEAMP qui est un instrument de soutien aux activités maritimes et à la pêche.

régions élues<sup>5</sup> s'inscrit dans un contexte de profond changement institutionnel lié à la création du statut de métropole et à l'affirmation du chef de filât des Conseils régionaux en matière de développement économique.

La Région Ile-de-France occupe une position particulière au milieu des autres collectivités de même rang. A l'instar de toutes les autres régions françaises, l'Ile-de-France a bénéficié des transferts de compétences en vertu des lois de décentralisation successives. Néanmoins, son champ d'intervention a subi un régime dérogatoire lié à l'enjeu stratégique de l'aménagement de la région capitale dont l'Etat se porte encore garant, comme l'illustre précisément la construction de la Métropole du Grand Paris. La Région Ile-de-France est d'autant plus concernée par ce contexte qu'une partie de ses compétences pourraient être transférées ou partagées avec la nouvelle métropole, avec le risque d'entraîner une concurrence entre ces deux échelons (De la Gontrie 2014).

Dès lors, le transfert des fonds européens à la région élue marque un tournant dans le processus de décentralisation. Il octroie aux collectivités régionales un puissant levier de financement des politiques dont elles ont désormais la charge dans un contexte de crise des finances publiques et de réduction des dotations de l'Etat.

Alors qu'elle ne détenait que la gestion d'une subvention globale sur des actions liées au développement de la formation professionnelle, la Région Ile-de-France, au même titre que les autres, a désormais la responsabilité d'une large enveloppe<sup>6</sup>, dont la ligne de partage a fait l'objet d'une transaction entre l'Etat et le Conseil régional selon les objectifs thématiques définis par la Commission Européenne et leurs domaines de compétences. Le Conseil Régional dispose ainsi de crédits destinés, entre autres, à la formation professionnelle et l'Etat de ceux dédiés à l'emploi et à l'inclusion<sup>7</sup>. La démarcation entre région déconcentrée et région décentralisée reste parfois difficile à tracer: ainsi, la

.....  
5 Institué par la lettre du 19 avril 2013 du Premier Ministre adressée aux préfets de région et repris dans la loi MAPTAM du 27 janvier 2014.

6 500 millions couvrant le FEDER, le FEADER et 35% du FSE (les 65% restant demeurant l'autorité de l'Etat). sur les 900 millions d'Euros alloués à l'Ile-de-France sur la période 2014 - 2020, soit une augmentation de près de 25% par rapport à la période précédente. A titre de comparaison, le montant des engagements au titre du programme national de rénovation urbaine était de 14,7 milliards d'Euros pour l'Ile-de-France entre 2007 et 2013 + 97 millions d'Euros entre 2007 et 2009 au titre du contrat urbain de cohésion sociale. Quant au CPER 2007 - 2013 en Ile-de-France, il était de l'ordre de 5,565 milliards d'Euros.

7 La part destinée l'inclusion peut faire l'objet d'une délégation de gestion aux Conseil généraux et/ou aux Plan locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), structure qui regroupe les acteurs de l'emploi et de l'insertion sur un même territoire.



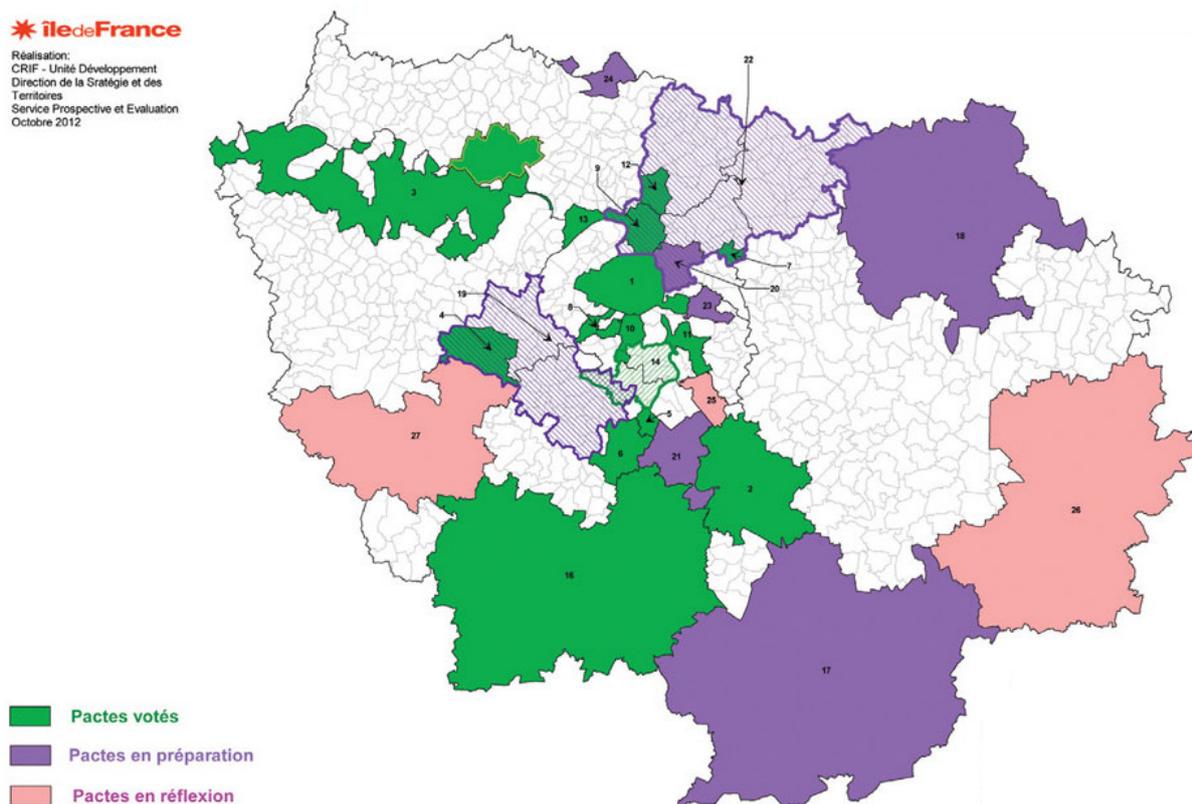


Figure 2 | Localisation des Pactes en Ile-de-France, source Conseil régional d'Ile-de-France, 2012 (c)

régionale s'accompagne de celle de la question métropolitaine. La programmation de la politique de cohésion rejoint ainsi un des piliers de la construction de la métropole.

Amorcés par le décret du 24 juin 2011, les contrats de développements territoriaux sont des projets de territoire élaborés dans le cadre d'un partenariat entre les collectivités locales et l'État.

D'une durée effective de 15 ans, ces contrats doivent formaliser les projets de développement des territoires stratégiques du Grand Paris, en particulier ceux desservis par les nouvelles lignes de métro du Grand Paris Express, dont une majeure partie se situe dans la petite couronne parisienne. Ils ont vocation à devenir l'outil de planification et de programmation des territoires du Grand Paris en matière de logement, de déplacement et de développement économique. Le champ des thèmes couverts par les CDT peut cependant être plus large et inclure l'innovation, l'emploi, l'inclusion ou la culture, voire la protection des espaces naturels. Leur contenu et leur ambition dépend surtout de l'intensité et du niveau de formalisation de la coopération entre communes au sein d'un même CDT<sup>10</sup>. Si la Région n'est

signataire des contrats que sur sa propre demande, en revanche son avis est requis pour mesurer leur articulation et leur conformité avec les schémas prescriptifs régionaux (aménagement, développement économique, cohérence écologique...) dont elle assure la mise en œuvre.

Les Pactes, quant à eux, relèvent directement du Conseil régional. Formalisés en 2007, ils traduisent les orientations du schéma régional de développement économique. Portés par les intercommunalités sur l'ensemble du territoire régional, les Pactes formalisent une démarche partenariale entre les différents acteurs du développement économique, de l'emploi et de l'innovation présents sur un même territoire.

Alors que les CDT n'apportent pas de financements directs de la part de l'Etat dans leur mise en œuvre, les Pactes permettent de cofinancer des projets inclus dans un CDT. Ils pourront être mobilisés dans le cadre du volet urbain de la politique de cohésion 2014-2020, comme ils ont pu l'être durant la période 2007-2013 lors de leur lancement. Adossés à d'autres dispositifs régionaux, la mobilisation des instruments financiers de la politique de cohésion permet donc à la Région de peser dans la métro-

10 La délimitation des CDT relève d'un accord entre l'Etat et les collectivités concernées, la signature d'un CDT n'engage pas les collectivités incluses à se constituer en territoire du Grand Paris. Alors que le contenu de certains CDT peut être assimilé à des déclarations d'intentions, les collectivités déjà constitués au sein d'une intercommu-

nalité à fiscalité propre ont saisi l'occasion du CDT pour élaborer leur projet de territoire et définir leur identité au travers du titre apposé. Ainsi Plaine-Commune est le «territoire de la culture et de la création» et Est-Ensemble se définit comme «la fabrique du Grand Paris».

pole du Grand Paris. A travers le volet urbain de ce programme, la posture de la Région sera déterminante pour organiser la coopération territoriale et se rendre légitime auprès des territoires de la métropole (Béhar 2013).

### **La politique de cohésion, une opportunité pour le développement des territoires de la métropole?**

Avec le volet urbain, la politique de cohésion va prendre une dimension métropolitaine et interroger la capacité des territoires à se mobiliser pour faire reconnaître leur spécificité au sein du Grand Paris.

Dans le cas de la Seine-Saint-Denis, l'ampleur des inégalités présentes avait permis à ce territoire de bénéficier avant le reste de l'Ile-de-France des instruments de la politique de cohésion<sup>11</sup>.

Dès la seconde moitié des années 90, la politique de cohésion a été d'abord circonscrite à quelques communes (Aulnay-sous-Bois, Clichy-sous-Bois et Montfermeil) en proie à des difficultés socio-économiques avec la mise en œuvre d'une démarche dite intégrée de la gestion des problématiques urbaines<sup>12</sup>. Puis, au titre de la reconversion industrielle, 18 communes sur les 40 que compte le département de Seine-Saint-Denis ont pu bénéficier des cofinancements de l'objectif 2 entre 2000 et 2006 en faveur de projets souvent d'intérêt strictement communal.

La programmation 2007-2013, caractérisée par la fin des zonages, intègre l'approche partenariale dans le cadre d'un appel à projets, adressé aux collectivités, destiné à faire émerger des projets urbains intégrés (PUI), en partie soumis aux critères de la Stratégie de Lisbonne-Göteborg, et couvrant près d'un tiers du FEDER. Orientés autour de thèmes comme le développement économique, la structuration de filières innovantes, le développement durable et la réduction des inégalités, ces projets ont nécessité, de la part des collectivités, la mise en commun de ressources et la définition d'une stratégie préalable pour une durée de sept ans. Ainsi, sur les 10 projets retenus en Ile-de-France, trois sont localisés en Seine-Saint-Denis (Plaine-Commune, Territoires de l'Ourcq, Clichy-Montfermeil). Les contenus de ces projets révèlent une grande diversité. Ils peuvent tant reposer sur une vision stratégique du territoire que sur la gestion de problématiques du quotidien. Grâce à la part importante de cofinancements FEDER, la Communauté d'agglomération Plaine-Commune a pu développer des projets en matière de développement écono-

.....  
11 Dominique Rivière a notamment mis en évidence le lobbying intensifs menés par les acteurs locaux au sein de la communauté d'agglomération Plaine - Commune et du Conseil général pour rendre éligible le territoire dès la fin des années 90 alors que l'Etat s'y opposait (*ibid* 2011).

12 Ces trois communes furent concernées par le PIC URBAN I, seules Clichy-sous-Bois et Montfermeil constituées en communauté d'agglomération sont restées lors d'URBAN II.

mique, d'environnement et d'innovation en tenant compte des synergies entre les acteurs présents sur le territoire. Le projet du Groupement d'Intérêt public des territoires de l'Ourcq, quant à lui, était orienté autour de l'aménagement des berges du canal et du développement des territoires contigus. Enfin, le PUI de Clichy-Montfermeil, s'inscrivait dans la continuité d'URBAN I et II et visait à restaurer l'image du territoire et contribuer à son désenclavement.

Dans un contexte où la construction métropolitaine n'était encore qu'à l'état de réflexion, ces projets urbains intégrés inscrivent leurs territoires dans une logique de rattrapage et de développement urbain de territoires longtemps stigmatisés.

L'articulation entre la politique de cohésion et la Métropole du Grand Paris est soulevée avec la reconduction d'un volet urbain en 2014-2020, qui témoigne de la pérennité de cette approche par projet. L'ouverture de l'appel à projets «urbain» aux seules intercommunalités partie prenantes à un des outils de contractualisation précédemment évoqués a pour objectif de faire émerger des territoires de projets au sein de la métropole. Il s'agit donc pour les territoires de s'approprier l'opportunité offerte par la politique de cohésion pour se saisir du Grand Paris.

Cette nouvelle programmation marque également l'apparition d'un nouvel instrument: l'Investissement Territorial Intégré (ITI). Selon la Commission Européenne, le recours à un tel outil doit participer à une meilleure prise en compte de la démarche intégrée (Commission Européenne 2014). Bien que l'appel à projets ne soit pas encore lancé, les ITI soulèvent déjà quelques difficultés. En effet, les ITI imposent de concentrer l'utilisation des fonds sur des projets relevant des objectifs thématiques fixés par la Stratégie Europe 2020.

Pour les territoires, ce fléchage renforce l'obligation de chercher des projets toujours plus innovants, avec une dimension partenariale affirmée. La question de la territorialisation des actions est également soulevée au regard du montant des cofinancements. Si la part totale des fonds structurels destinées aux territoires est en augmentation de près de 25%, la part affectée au FEDER, c'est-à-dire dédiée aux investissements, se réduit passant de 40% à 32% du montant total des fonds attribués à l'Ile-de-France. La Région a par ailleurs déclaré qu'elle n'affecterait qu'environ 6 millions d'Euros par projets, alors que le plafond des cofinancements attribués avait pu atteindre 12 millions d'Euros lors de la période précédente. Tous ces éléments démontrent la nécessité pour les collectivités de limiter le nombre de projets et de les circonscire à une partie de leur territoire. En dépit de ces difficultés et dans un contexte de diminution des dotations, les territoires sont néanmoins toujours nombreux à se positionner sur cet appel à projets<sup>13</sup>, car ils reconnaissent l'effet de le-

.....  
13 «12 territoires ont déjà manifesté leur intention de candidater à un ITI, mais nous envisageons la possibilité de 23 candidatures à l'issue de l'appel à projets», entretien

vier des fonds structurels pour engager des actions innovantes<sup>14</sup>.

### **Un atout favorable aux territoires les mieux informés**

L'intervention de la politique de cohésion met en exergue la capacité inégale des territoires infra-métropolitains à se saisir des enjeux de la métropolisation et à se projeter dans la construction métropolitaine. En effet, l'accès aux instruments financiers de la politique de cohésion nécessite la détention de ressources spécifiques, encore peu présentes au sein des territoires, pour comprendre les logiques inhérentes et les procédures liées à l'obtention des fonds.

En même temps, la généralisation progressive du recours aux appels à projets et les obligations liées au respect des priorités transversales (innovation, égalité des chances et surtout égalité femmes/hommes) tendent à restreindre l'accès aux fonds aux territoires les mieux informés.

Les appels à projets urbains n'ont lieu qu'une seule fois durant la programmation. En conséquence, les acteurs doivent anticiper non seulement les projets pouvant en faire partie, mais également les cofinanceurs potentiels. Pour la programmation 2014 - 2020, la Région a même demandé formellement aux futurs candidats à un ITI l'envoi d'une déclaration d'intention six mois avant le lancement officiel. Face à de telles contraintes et devant l'incertitude des cofinanceurs et des budgets<sup>15</sup>, les territoires doivent être mobilisés en amont, si possible, dès l'élaboration du programme opérationnel pour y inclure leurs priorités d'investissement.

Si certaines collectivités font appel à des cabinets spécialisés pour les accompagner dans le montage de leurs projets, celles qui détiennent une antériorité en termes de pratique disposent en leur sein d'une ou plusieurs personnes dédiées aux questions européennes.

C'est aussi à l'émergence d'un champ professionnel à l'interface entre échelles européenne, régionale, métropolitaine et locale qu'on assiste (Mathiot 1998; Simoulin et Marchand-Tonel 2004, Georgakakis 2007). Les collectivités séquano-dyonisiennes ont progressivement déployé leur expertise des fonds avec leur éligibilité à la politique de cohésion. La spécialisation des agents sur l'Union européenne est apparue dès 2000-2006 en Seine-

Saint-Denis. Les communes éligibles se sont largement empressées de déposer des dossiers dans le cadre d'un programme qui laissait alors une marge de manœuvre très large au contenu des projets. Le changement d'orientation avec l'introduction de la Stratégie de Lisbonne-Göteborg et l'accès au fonds par le biais de l'appel à projets «urbain» a consacré l'intercommunalité comme échelle de mise en œuvre des fonds.

La création, en 2000, de la Communauté d'agglomération Plaine-Commune et sa montée en compétences a permis à l'établissement de se doter de deux chargés de Mission Europe à temps plein pour répondre à l'appel et suivre le projet urbain intégré. Lorsque l'ingénierie n'est pas présente en direct, le service des affaires européennes du Conseil général a accompagné des communes vers le dépôt d'un projet urbain intégré. Comme ce fût le cas pour les communes du GIP des territoires de l'Ourcq<sup>16</sup>. A l'échelle communale, il est plus rare de rencontrer un profil spécialisé sur les questions européennes<sup>17</sup> par manque d'informations ou en raison des incertitudes pesant sur l'obtention des fonds.

A ce profil sera préféré un technicien plus généraliste, référent sur les fonds européens mais surtout chargé en priorité des subventions ou des ressources extérieures.

Au sein des collectivités, la question de l'Europe est abordée selon une logique sectorielle ou transversale. Si, à l'origine, la dimension européenne était rattachée aux relations internationales dans le cadre des jumelages, elle s'est diffusée plus largement dans les services territoriaux avec le recours aux cofinancements. En outre, on peut trouver les professionnels de l'Europe dans les services de développement économique (Rosny-sous-Bois), adossés à la politique de la ville (Clichy-Montfermeil), aux finances (Plaine-Commune), à l'organisation et la Stratégie (Est-Ensemble). Evidemment, ce rattachement administratif n'est pas anodin.

Il distingue les modalités de recours à l'Europe et il dépend également du niveau d'acculturation de la collectivité aux questions européennes. L'Europe peut donc être perçue soit comme une ressource financière pour les projets de la collectivité ou comme un outil au service de l'innovation territoriale.

.....  
<sup>16</sup> Le GIP des territoires de l'Ourcq a été fondu dans la Communauté d'agglomération Est-Ensemble. Un chargé de mission s'occupe actuellement de la clôture du PUI 2007-2013 et de la préparation de l'appel à projets «urbain» de la nouvelle programmation.

<sup>17</sup> Le CG 93 a élaboré une liste des référents Europe présents sur le territoire que nous avons complétés en fonction informations relayées par les chargés de mission Europe des intercommunalités. Sur les 35 personnes que comporte cette liste mêlant à la fois acteurs locaux, départementaux, régionaux et des services de l'Etat, 5 personnes ont été recensées comme chargées de mission Europe à temps plein, au sein des intercommunalités bénéficiaires d'un PUI, auxquels nous ajoutons 10 autres référents Europe présents dans les communes, la plupart du temps adossés à d'autres fonctions.

avec Stéphane Labonne, Directeur des financements européens, Région Ile-de-France, Paris, le 27/02/2014.

<sup>14</sup> «L'Europe a permis de faire des choses qui n'aurait pas été envisageable sans ce cofinancement. Je pense notamment à certains projets innovants dans domaines technologiques», entretien avec Thomas Jouanlanne et Christelle Perrin, chargés de mission Europe, Communauté d'agglomération de Plaine-Commune, 20/03/2014.

<sup>15</sup> Les contrats de villes et Contrat de Plan Etat-Régions ne seront signés qu'en 2015. Le montant exact des enveloppes affectées aux territoires franciliens n'est pas encore connu actuellement.

## Coopération et mise en réseau des territoires de la métropole: une coordination encore aléatoire des acteurs de la politique de cohésion

Le renforcement de l'expertise des collectivités territoriales sur les mécanismes de la politique de cohésion et le transfert actuel de l'autorité de gestion de l'Etat vers la Région interrogent les conditions d'accès aux fonds structurels. La logique de l'appel à projets entérine dans son principe même une compétition entre territoires favorisant les collectivités les mieux préparées et renforçant, en même temps, les inégalités territoriales en matière d'accès aux financements extérieurs.

Paradoxalement, la phase d'expérimentation des projets urbains intégrés qu'a été la programmation 2007-2013 a eu pour conséquence d'entraîner un retrait progressif de l'accompagnement des collectivités territoriales en faveur du montage des projets, au bénéfice d'un suivi renforcé de la gestion des fonds. Au cours de cette période, la Préfecture de région reprend entièrement la main sur l'animation du programme par le biais des comités régionaux de programmation et des comités de suivi<sup>18</sup>, tenant le rôle d'une chambre d'enregistrement des projets. La préfecture de Seine-Saint-Denis, qui, d'ordinaire en 2000-2006 était prompte à valoriser les projets et organiser des comités locaux de programmation, n'assume plus au cours de la programmation 2007-2013 que l'instruction des projets sur des axes spécifiques. Or, ceci ne s'est pas accompagné d'une mobilisation parallèle de l'échelon régional et départemental décentralisés. Seule la Mission Europe urbain, pilotée par la délégation interministérielle à la ville, a permis l'échange d'expériences autour des PUI<sup>19</sup>.

Le démarrage de la programmation 2014-2020 a conduit la région Ile-de-France à se positionner davantage sur l'accompagnement dont elle pourra faire bénéficier aux territoires n'ayant pas d'expertise et désireuses de se lancer dans un ITI. Assurant la gestion de l'ensemble des crédits dédiés à l'assistance technique, elle propose de mettre en place une «brigade d'intervention<sup>20</sup>», composée d'agents du Conseil régional chargés d'accompagner les porteurs de projets. A l'échelle départementale, les services des préfectures n'ayant plus de dossiers à instruire sont de moins en moins en capacité de relayer l'information relative à la nouvelle programmation. Le Conseil général, quant à lui, se positionne

sur la gestion d'une subvention globale, tout en se positionnant sur l'animation des fonds sur le département. Devant la difficulté de mise en place d'une coordination aux échelons supérieurs dans le suivi des projets urbains intégrés, certains acteurs ayant participé aux PUI de Seine-Saint-Denis se sont constitués en réseau informel à la fois d'information mais également d'entraide en ce qui concerne le montage et la conduite des projets cofinancés. Avec la nouvelle programmation, ce mouvement est relancé en vue de la constitution des ITI et de l'articulation entre la politique de cohésion et les contrats de ville. L'enjeu est ici de diversifier l'accès aux fonds européens<sup>21</sup>.

L'entrée par la politique de cohésion de l'Union européenne permet donc d'interroger les problèmes de gouvernance liés à l'intervention d'un acteur extérieur dans les rapports métropoles-régions, dans un contexte particulier qui est celui de la construction de la Métropole du Grand Paris. Les changements opérés par le transfert des fonds de la Région Etat vers la Région décentralisée octroient de nouveaux moyens mais aussi la possibilité d'élargir les champs d'intervention de cette collectivité, qui peine encore à trouver sa place dans cette nouvelle métropole. A l'échelle des territoires de la métropole, le recours à la politique de cohésion est devenu progressivement un enjeu stratégique. Par le biais des fonds structurels, elle est essentiellement mobilisée pour des projets d'intérêt locaux ou éventuellement de nature à renforcer l'attractivité et l'accessibilité des territoires. Néanmoins face au processus de métropolisation et à la dynamique concurrentielle induite, la politique de cohésion exhorte les territoires à se différencier pour affirmer leur spécificité au sein de la métropole.

.....  
18 Comités régionaux de programmation (CRUP) instances chargées de valider les cofinancements octroyés aux projets. Comités régionaux de suivi (CRUS), réunions visant à faire le point sur les aspects divers liés à la mise en œuvre de la politique de cohésion.

19 Entretien menés avec Maria Guerreiro (Est ensemble), 29 février 2014, Thomas Jouanlanne et Christelle Perrin (Plaine Commune), 20 mars 2014.

20 Dépêche AFP, «La région gère désormais 540 millions de fonds européens en augmentation», in *LaGazette.fr*.

.....  
21 Journée d'études «Les fonds européens dans les quartiers: comment s'y préparer?», 7 novembre 2014, *Profession Banlieue*, Saint-Denis, organisée à la demande d'un groupe de professionnels chargé de gérer les fonds européens en Seine-Saint-Denis.

## Références bibliographiques

- Ascher F. (1995), *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris.
- Béhar D. (2013), "Les paradoxes du rôle de l'État dans la gouvernance du Grand Paris", dans *Métropolitiques*, [en ligne: <http://www.metropolitiques.eu/Les-paradoxes-du-role-de-l-Etat.html> mis en ligne le 28/01/2013].
- Commission Européenne (2011), *Cities of tomorrow - Challenges, visions, ways forward*.
- Commission Européenne (2014), *Sixième rapport sur la cohésion économique, sociale et territoriale*.
- Commission Européenne (2014), Fiche thématique 'Investissement territorial intégré', [en ligne: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_fr.pdf), consultée le 08/12/2014].
- de la Gontrie M.-P., (2014), *La Nouvelle Ile-de-France*, les Essais, Fondation Jean Jaurès, Paris.
- Georgakakis D. (dir., 2002), *Les Métiers de l'Europe politique, acteurs et professionnalisation de l'Union européenne*, Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg.
- Jouve B., Balme R. (1995), "L'Europe en région: les fonds structurels et la régionalisation de l'action publique en France métropolitaine", dans *Politiques et management public*, vol. 13, no. 2, pp. 35-58.
- Leroy S. (2000), "Sémantiques de la métropolisation", dans *l'Espace géographique*, no. 1, pp. 78-86.
- Manceau E. (2011), *La politique de cohésion européenne et l'aménagement du territoire en Italie. L'exemple de la Région Campanie*, Thèse pour l'obtention du Doctorat en Géographie, Université Paris VII- Denis Diderot.
- Manceau E., Jouanlanne T. (2012), *Compétitivité et cohésion territoriale, deux défis à relever en Seine-Saint-Denis*, Communication prononcée lors du séminaire CohésionNet Sciences Po, Paris.
- Marchand-Tonel X., Simoulin V. (2004), "Les fonds européens régionaux en Midi-Pyrénées: gouvernance polycentrique, locale ou en trompe-l'œil?", dans *Politique européenne*, no. 1, vol. 12, pp. 22-41.
- Mathiot P. (1998), "Les effets de la gestion de dispositifs communautaires sur les acteurs et les systèmes d'action nationaux", dans *Politix*, vol. 11, no. 43, pp 79-91.
- Mboumoua I. (2007), *L'Union européenne et les villes. Du développement des instruments d'action publique Urban et Urbact à leur traduction localisée. Impact de l'infrastructure culturelle sur le développement économique local. Mantes-La-Jolie, Grigny, Birmingham et Lambeth*, Thèse pour le Doctorat en études urbaines, aménagement et urbanisme, Université Paris VIII-Saint-Denis.
- Mission Europe Urbain (2013), *L'Europe pour une démarche urbaine intégrée: recueil national des projets urbains intégrés 2007-2013*.
- Nay O. (2001), "Négocier le partenariat. Jeux et conflits dans la mise en oeuvre de la politique communautaire en France", *Revue française de science politique*, no. 3, vol. 51, pp. 459-481.
- Négrier E. (2005), *La question métropolitaine. Les politiques à l'épreuve du changement d'échelle territoriale*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Rivière D. (2011), "Le renouvellement urbain et la politique européenne de cohésion, de Naples à Saint-Denis", *Rives méditerranéennes*, no. 39, pp. 103-123.
- Sassen S. (1991), *The Global city, New-York, Londres, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton.
- Veltz P. (1996), *Mondialisation, Villes et territoires*, PUF, Paris.
- Weisbein J., Pasquier R. (2004), "L'Europe au microscope du local. Manifeste pour une sociologie politique de l'intégration communautaire", dans *Politique européenne*, no. 12, pp. 5-21.

#Petite Ceinture | Le pont de la Porte de Vincennes | Photo de Adamo Maio



### **Piémont nord-oriental, Métropolisation, Systèmes urbains intermédiaires**

Le but de ce travail est l'analyse du système urbain intermédiaire du Piémont nord-oriental qui joue un rôle de «charnière» entre les deux grandes métropoles du Nord-Ouest italien (Turin et Milan). Soumis aux changements intenses et soudains de ces dernières décennies, le Piémont nord-oriental connaît de parcours de décomposition et recomposition territoriale. Ces parcours engendrent, entre autres, des réactions à la consolidation de la mégalopole padane et des actions qui visent à la formation d'une "plate-forme territoriale" capable d'accueillir des fonctions complexes et stratégiques. Dans ce contexte, les dynamiques du Piémont nord-oriental seront examinées sur la base des trois images présentées par Gottmann dans son analyse fondamentale sur la mégalopole (1961) - la mosaïque, la charnière, l'incubateur - afin d'évaluer son rôle dans l'espace et les fonctions mégalopolitaines.

### **North-Eastern Piedmont, Metropolization, Intermediate urban systems**

The purpose of this work is the analysis of the intermediate urban system of northeastern Piedmont, which acts as a "hinge" between the two major metropolises of Italy's northwest, namely Turin and Milan. Subjected to the intense and sudden changes in recent decades, northeastern Piedmont is subject to processes of territorial decomposition and recomposition in which one can observe reactions to the consolidation of the Padanian megalopolis and actions that move in the direction of the formation of a "territorial platform" suitable for hosting complex and strategic functions. In light of this, the dynamics in northeastern Piedmont will be discussed on the basis of the three images proposed in Gottmann's fundamental analysis of the megalopolis (1961) – the mosaic, the hinge, the incubator – in order to assess their role within the frame of spaces and functions in the megalopolis.

### **Piemonte nordorientale, Metropolizzazione, Sistemi urbani intermedi**

Scopo del presente lavoro è l'analisi del sistema urbano intermedio del Piemonte nordorientale che svolge un ruolo di "cerniera" tra le due maggiori metropoli del Nord-Ovest italiano, quelle di Torino e Milano. Sottoposto agli intensi e repentini cambiamenti degli ultimi decenni, il Piemonte nordorientale conosce percorsi di scomposizione e ricomposizione territoriale in cui si manifestano, tra le altre, reazioni al consolidamento della megalopoli padana e azioni che muovono in direzione della formazione di una "piattaforma territoriale" adatta a ospitare funzioni complesse e strategiche. Alla luce di ciò, le dinamiche del Piemonte nordorientale verranno esaminate sulla base delle tre immagini proposte da Gottmann nella sua analisi fondante sulla megalopoli (1961) – il mosaico, la cerniera, l'incubatore – per poterne valutare il ruolo nel quadro degli spazi e delle funzioni megalopolitane.

The research was carried out jointly by the two authors. The final writing must be attributed to Dino Gavinelli for paragraphs 1, 2, 5, and 6, and to Paolo Molinari for paragraphs 3, 4, and 7.

Dino Gavinelli e Paolo Molinari

# Northeastern Piedmont between interregional metropolization and regional belonging

## 1 | The map and the flows: metropolization and regional belonging

Today, even the polycentric urban networks, among which that of northern Italy is traditionally included (Bonaverò, Dematteis et Sforzi 1999), are induced to reorganize around a few major metropolitan centers in order to more effectively tap into the main flows and the most significant international socio-territorial dynamics.

The purpose of this work is the analysis of the intermediate urban system of northeastern Piedmont (6.598 km<sup>2</sup>; 883.872 inhabitants in 2011; 1/5 of the regional GDP), which acts as a “hinge” between the two major metropolises of Italy’s northwest, namely Turin and Milan. The public and private actors of northeastern Piedmont are now moving into a very complex system of relationships: on the one hand, a regional government which is rather single-centered on Turin and less sensitive to the problems of other regional realities; on the other hand, the Milanese metropolis that becomes, with its dynamics and practices, the main horizon of reference in the socio-economic, financial, and service sectors. Subjected to the intense and sudden changes in recent decades, exposed to the current economic and financial crisis, involved in the most recent cross-scale logics that enhance its position in comparison to other European regions, northeastern Piedmont is subject to processes of territorial decomposition and recomposition in which one can observe, among other aspects, reactions to the consolidation of the Padanian megalopolis and actions that move in the direction of the formation of a “territorial platform” suitable for hosting complex and strategic functions (Bonomi 2013). To this end, a question that arises is whether these changes will lead the territory we are considering to exercising a simple interstitial or “service” role in regards to the two close metropolises (Turin and Milan), or they can constitute a rescaling factor which leads to a positive integration into the wider city-region. Historical, geographical, and comparative reasons support the investigation on this inter-

mediate region (Emanuel et Lusso 2011) that is now crossed by two trans-European trajectories, fundamental for the continental urban system. Nowadays, the links established between the various centers of northeastern Piedmont, thus far generally respectful of the patterns inherited from the municipality-oriented history of our country, are required to face the imperfect polycentrism of the regional system in Piedmont; the design of a cross-regional urban system, dualistic (MiTo) or even triangular (GeMiTo); the proximity of the dynamic networks of material and immaterial relations located in the city of Milan (Faravelli 2012; Magatti *et al.* 2005); the new global dimension of mobility, production, and transnational flows; the polyphony of the actors that not always interact in a planned and coordinated way.

Certain strategic challenges are thus delineated in northeastern Piedmont, destined to influence its future scenarios and reinterpret the regional geopolitical dynamics.

## 2 | Italian studies on the urban systems of the padanian megalopolis

In Italy, urban studies have mainly focused on Milan, the main pole of the Padanian megalopolis (among the most recent, Bolocan et Bonfantini 2007; Gavinelli 2012; Magatti *et al.* 2005; Magatti et Sapelli 2012; Scaramellini et Mastropietro 2011), a place characterized by the most intense exchange with global flows, or on the other centers that make up the megalopolis itself (Muscarà, Scaramellini et Talia 2011; Perulli 2012; Turri 2000). In each case, both the analysis of the diffuse intermediate urban systems that participate in the formation of the megalopolis and the in-depth study of their relations, reciprocal and with the main center, have been placed in the background. In addition, the consolidated descriptive center-periphery models are ill-suited to account for a “plural” phenomenon (Sanguin 2007), composed of a mosaic of local contexts that, while showing «a certain degree of functional autonomy», are not characterized by balance and stability, but

rather by the tensions, pressures, and conflicts that cross them (Gottmann 1978: 23-24).

The topic of the internal dynamics of the city-region is therefore less debated, as a fragmented element crossed internally by a large flow of exchanges and composite space at which, directly or indirectly, the individual urban systems look. In addition, in a relational perspective (Allen, Massey et Cochrane 1998), the culture and knowledge economy, on which the rebirth or regeneration of many cities is based, is linked to productive and financial mechanisms that often trigger a growth in imbalances and inequalities, fostering greater social and territorial polarization (Scott 2008). According to some scholars, in fact, megalopolises would result in an archipelago, a selective network that connects some places while excluding others (Bagnasco et Le Galès 1997; Sassen 1994), setting up areas of excellence and marginality, strong polarities and minor centers. In this way the local dependence on main poles deepens, debunking or bypassing the local centrality and undermining territorial cohesion<sup>1</sup>.

In light of this, the dynamics in northeastern Piedmont will be discussed below on the basis of the three images proposed in Gottmann's fundamental analysis of the megalopolis (1961) – the mosaic, the hinge, the incubator – in order to assess their role within the frame of spaces and functions in the megalopolis. First, we will analyze the evolution of some of the most characteristic phenomena that typify the mosaic of the area considered, namely the demographic dynamics, the settlement dynamics, and the evolution of the production system, leaving the discussion on the two remaining images by Gottmann to the following paragraphs.

### 3 | Demographic evolution, land use, and metropolization

In Piedmont's quadrilateral, which has Vercelli, Biella, Novara, and Verbania as vertices, characterized by autonomous principles of settlement, social structure, and production specialization, two linear conurbations are detectable: the first develops through the foothills, connecting, almost seamlessly, the Biella area with the Middle and Upper Novara areas, in a sort of anticipation of the Lombard foothills system; the second unfolds in parallel with the profiles of Lake Maggiore and Ticino River, following a north-south trajectory, from Verbania to Novara (Figure 1). There is also a large flat area devoted to agriculture and with a low population density in which the two regional capitals of Novara and Vercelli emerge.

In the context described above, small and medium centers prevail<sup>2</sup>, physically separate but functionally

networked, with organization and production logics that can be read from a local perspective and as part of the larger Padanian megalopolis. This area, which also looks to the north, beyond the Alps, and to the south, in the direction of Genoa and the Mediterranean Sea, is characterized by uneven levels of urbanization and widespread socio-economic development.

In the decade spanning from 2001 to 2011, the population of the considered area increased almost everywhere, except in the province of Biella which experienced a slight decrease<sup>3</sup>. It is in the Novara area that one can observe a growth superior to regional values (confirmed at slightly more than 5%) and more similar to those of the neighboring Lombard provinces of Varese, Milan, and Pavia. In the Novara area, and to a lesser extent with regard to Biella, there is therefore an amplification of settlement sprawl, according to dynamics that also characterize the neighboring provinces in Lombardy and facilitate land use.

From Italy's Unification to the present, the data related to the population in the municipalities of the studied area indicate that the maximum residential dynamism, in terms of the absolute settlement, was reached in various cases just in the last decade. First of all, this happens in all fifteen centers with over 10,000 inhabitants in the area, with the sole exception of Vercelli<sup>4</sup>. On the whole, we must report Novara and the neighboring municipalities, those close to the regional border with Lombardy and along the coast of Lake Verbano up to Verbania, the Borgomanero area, the eastern bank of Lake Cusio and the sub-regional capital of Ossola, and Biella and contiguous centers.

In the entire considered area, the provincial population growth in the last two decades (1991-2011) was limited (about 1.5%), while the land use, the second element of the investigation, grew by several percentage points – over 12% (Regione Piemonte, 2012) – highlighting a disconnect between the two dynamics. This growth is primarily attributable to new production facilities, the large areas of big retail, infrastructures and the so-called “urban fiscal sys-

---

(10.005), Cossato (14.810), Domodossola (18.175), Galliate (15.008), Novara (101.952), Oleggio (13.650), Omegna (15.744), Trecate (19.856), Verbania (30.332), and Vercelli (46.308).

3 Data from ISTAT and Regione Piemonte 2001-2011.

4 It should be noted that the demographic increase is due to the net migration rate, especially related to foreigners. Specifically, in the province of Biella the decrease, though slight, is almost twice as intense in the provincial capital; in the province of Vercelli, against weak general growth, the capital shows an increase which is two and half times higher than the other municipal realities; in the province of Verbano-Cusio-Ossola (VCO), in a context of moderate strengthening, the capital shows an increase which is two times higher than that of other municipalities; in that of Novara, finally, the increase of about 7.5 percentage points is composed of about +4% in the provincial capital and approximately +9% in the rest of the territory.

.....  
1 A sign of such dependence is the increase in land use that can be interpreted as a breaking of the city-countryside balance, to the overall advantage of urban revenue.

2 In the area there are only fifteen centers with over 10.000 inhabitants. This is the case of Arona (14.195 inhabitants), Biella (43.818), Borgomanero (21.166), Borgosesia (13.031), Cameri (10.770), Castelletto sopra Ticino

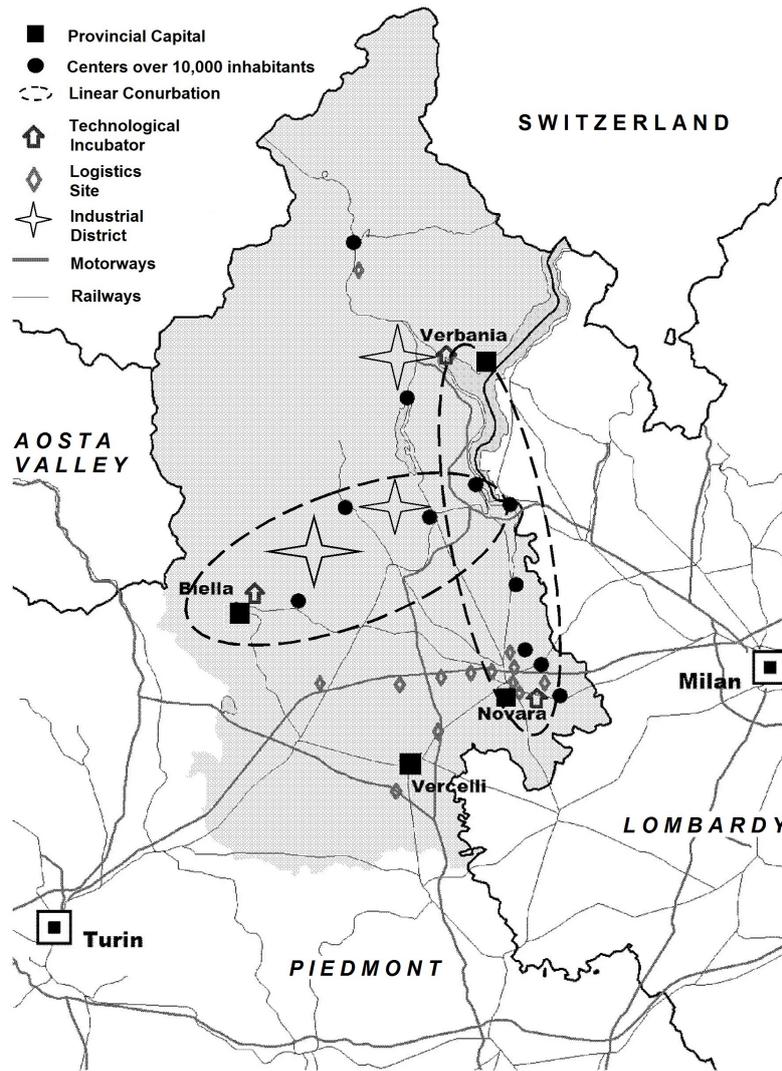


Figure 1 | Northeastern Piedmont, “hinge” between Turin and Milan.

tem” that encourages municipalities to raise funds by turning land used for other purposes into residential zoning. This happens, additionally, in an uncoordinated way with regional policies. The available data (Regione Piemonte, 2012) highlight the fact that the Novara and Biella areas register the highest percentage values of construction density in the entire region; VCO and the Vercelli area are less affected by this phenomenon (Regione Piemonte 2012: 60), also because of the significant proportion of mountain areas. The small and medium realities are characterized by being more affected by the increase in land use<sup>5</sup>. Overall, it is possible to detect the presence of an urban *continuum* that unfolds from Serra d’Ivrea, along the foothills, towards Maggiore and Orta Lakes, and which also goes back up the val-

.....  
 5 In Piedmont high values of land use (higher than 20% of the municipal territory) are registered only in the Turin metropolitan area and along the foothills belt from Ivrea to Lake Maggiore.

leys and down to the plain taking advantage of the new polarizing forces generated by the high-speed railway and the motorway. This area represents an anticipation and, at the same time, an amplification of the vast urbanized area of Milan (Gavinelli et Morazzoni 2012; OECD 2006: 22-26; Riganti 2007: 97-98).

#### 4 | The production mosaic and the challenges of innovation and cognitive capitalism

The biggest concentrations of production units can be observed mainly in urban areas, the regional metropolis, and industrial districts. The regional production system is in the process of robust reorganization and increased polarization. On the one hand, there has been a crisis of traditional economic sectors, a declining production, the most intense reduction of employment throughout northern Italy, and an increase in the use of social welfare. On the other hand, it is still possible to observe important quotas



**Figure 2 |** The creation of new infrastructures improves connectivity between northeastern Piedmont and the Milan metropolitan area. The picture shows the road expansion work on the Milan-Turin motorway and the high-speed/capacity railway along the Ticino River, which draws the boundary between Piedmont and Lombardy.

**Source |** *Strade e Autostrade* website

of exports<sup>6</sup>, a significant propensity towards innovation, and a widespread presence of medium-sized “Made in Italy” enterprises.

In the area considered, the district of faucets and valves (Cusio, Borgomanero, and Lower Valsesia) remains to this day a sector of worldwide excellence thanks to constant investment in innovation and quality. The selection of companies and suppliers has been useful to counteract the increasing maturity of the industry and initiate special avant-garde productions, in some cases allowing for the transformation of small and medium-sized enterprises into real global players (among others, Carlo Nobili Rubinetterie, Gessi and Paini).

Some preliminary and brief considerations on the effects of the current economic crisis allow us to suggest that it has been the districts that have been able to combine tradition, innovation, and enterprise networks, focusing on quality (Osservatorio nazionale distretti italiani 2013: 207) and opening up to collaborative networks and alliances, to have better held their position on the markets or to have grown. The district of faucets and valves (Cusio, Borgomanero, and Lower Valsesia) and that of household goods of Omegna and surrounding areas (VCO)

seem to show better results in this sense, while that of textiles and clothing (Biella and Lower Valsesia) appears to occupy a rear position in northern Italy (Osservatorio nazionale distretti italiani, 2013: 292-293)<sup>7</sup>. In addition, the investment in quality and innovation requires a specific design, assimilation into the business chain, and the creation of brands that require expertise and ad hoc communication (Rota 2010). These latter services help to strengthen local links with metropolitan centers, especially the Lombard regional capital, which is a kind of international trade gateway and relevant node in the international system of creativity and design. The main brands of textile in the Biella and Vercelli areas (Loro Piana, Zegna, Cerruti, Lanificio Colombo, etc.) have been interweaving this multi-faceted network – design, management, communication and advertising, trade, finance, and so on – with Milan for a long time. The Milan exhibition system – which not only includes the Rho-Fiera and Fiera Milano City – acts, to that effect, as a strategic platform for the competitiveness of companies in northeastern Piedmont.

The knowledge economy is now a strategic element for company competitiveness; specifically, the aspects connected with it are almost always managed independently from production, making use of con-

.....  
6 In 2012 the “manufacturing quadrilateral” of northern Italy, made up of Piedmont, Lombardy, Veneto, Emilia-Romagna, generated 63.8% of the “Made in Italy” intended for export (Osservatorio nazionale distretti italiani 2013:278).

.....  
7 Among the available indicators, we refer here to the Confartigianato (organisation of the Italian craft sector) index of propensity towards innovation (Osservatorio nazionale distretti italiani 2013: 288-293).

sultation services which are not only located in Milan but also in major European, American, and Asian metropolises<sup>8</sup>. Thus, these reticular aspects related to cognitive capitalism pose some delicate methodological problems because they require specific qualitative investigations; if one analyzes the provincial data of northeastern Piedmont, in fact, low indexes of specialization in the areas of design and branding emerge (IRES Piemonte 2013; Giaccaria 2011: 141-142), precisely because they are managed outside the individual companies.

In conclusion, one can thus highlight a tendency which is leaning towards the metropolitanization of the area's industrial districts, in the direction of the Milan region, in the sense that the latter becomes a point of reference for the business services in the territory considered.

## 5 | Cross-scale dimension of transportation network and logistics.

If one investigates northeastern Piedmont thinking that one of the most important factors in the socio-territorial transformation is communications – the hinge in Gottman's interpretation – the result is a contradictory picture, only partially in line with the importance attached by the Treaty of Maastricht to communications as a fundamental element of social and economic integration among different European regions. It is mainly the increasing complexity in the field of means of transport and transportation networks, and the new relational and mobility structures among the different realities of the European and Padanian megalopolitan space, which underscore the delay of northeastern Piedmont in comparison to the nearby metropolitan centers of Turin and Milan and the rest of Europe (Figure 2). An example of such a delay is provided by the high speed/capacity railway that directly connects the two regional capitals without bringing any benefits in terms of economy, territorial value and support to mobility of tourists and residents of the territories it crosses, while it required numerous and costly modifications to the road network and artificial hydrography, widely distributed in the plain to support agricultural activities going back to the pre-unification era. The exclusion of northeastern Piedmont from the high speed/capacity railway is particularly evident for Novara (Afferni, Emanuel et Vallaro 2001), the urban *carrefour* and *pivot* between the trans-European railway axis that, on one side, links Central Europe and the Alpine macro-region to the Mediterranean region and, on the other, connects Southwestern Europe with East-Central Europe. This "tunnel-effect" thus excludes intermediate territories to the benefit of the two metropolises.

The regional railway network, however, is essentially made up of two major trajectories: the "historic" one,

which from Milan (via Novara, Vercelli, and Santhià) leads to Turin; and the one originating from Switzerland (via the Simplon Tunnel, which opened years ago in 1906) leading to Milan. The two trajectories support the traditional and strong gravitation of the Novara and VCO areas towards the Milan metropolitan area and relegate to the background the intraregional route towards the Piedmont regional capital and Genoa (Bolocan, Botti et Pasqui 2011). The rest of the railway network is made up of complementary and secondary lines, most of which converge towards Novara. For budgetary reasons and the need for financial savings, the Piedmont Region has decided to close the Arona-Santhià and Vercelli-Casale Monferrato sections and to continue to operate, for a trial year, the Varallo-Novara section, triggering harsh criticism among the population and local institutions. Due to this, many commuters will face a significant increase in travel time and costs. This clearly shows that only the southern portion of northeastern Piedmont and the Domodossola-Verbania-Arona belt have sufficient connections with the major urban centers of the Padanian megalopolis and abroad. This secondary railway network has not experienced significant redevelopment operations in recent decades and appears to be underequipped, not suited to the current mobility needs of residents and tourists within the frame of the city-region, and confined to play a simple role of physical support to transit; or, oriented towards specialization and integration of port-related logistical structures of transportation and interchange of goods between the Mediterranean and Central Europe.

Conversely, the motorway network shows higher densities and interconnection levels, at a local, inter-regional, and international scale (towards the north an expressway connects the A26 to the Simplon Pass and the territories beyond the Alps). Along these routes land use has been significant and the landscape appears to have been heavily modified: the motorway has attracted numerous settlements (platforms and integrated logistics sites, shopping centers, outlets, vital tertiary functions for the different components of the megalopolis). The presence of the Malpensa international airport, just across the regional border drawn by the Ticino River, is another important connecting infrastructure with local, national, and European networks, and the Mediterranean. At the moment, its role as a hub and inter-continental stopover has been reduced; however, its immediate influence on urban weaves, the location of accommodation, reception, and logistics facilities, as well as on the settlement sprawl in neighboring municipalities of the Novara area is clear.

The current situation of transport and communications in northeastern Piedmont can thus be interpreted in an ambivalent way, which only partially proves the inclusion and integration of the region into the Padanian megalopolis. On the one hand, positively, there has been a strengthening of local connectivity, a development of some transportation infrastructure, and the emergence of logistics plat-

.....  
8 As an example, Alessi made use of more than 3.000 designers worldwide to create a niche of high-end household products and to open up new market segments, delineating a real renewal strategy for the sector.

forms that represent for the area, or at least for its portion of plain, a stimulus to grow and a source of strength for its competitiveness (Tadini 2010). It is a rescaling factor which, although induced by the internationalization of trade and production, leads to an integration of the territory into the wider city-region and the trans-European networks. On the other hand, recent policies characterized by cutting some connections considered secondary, the continuous necessity to modernize the transportation network and adequately invest in the mobility sector, and the scarcity of financial resources seem to overlook its barycentric position of intersection between two major European multimodal corridors and strategic hub in the Padanian urban space (Dansero et Puttilli 2011).

## **6 | Mediating between tradition and innovation: the role of “incubator”**

The third image proposed in Gottmann’s analysis is the incubator, considered a key element due to its function as a promoter of innovation. It is at the basis of regional differentiation as it tends to favor the main centers, delegating to regional polices the task of diminishing the imbalances produced by innovation in the territory.

In the context of innovation, northeastern Piedmont plays a secondary role in the regional context, where it is Turin and its province to play a leading role in terms of innovation (IRES Piemonte 2013: 164).

Northeastern Piedmont is in fact bound to the coexistence of different forms of production and interpretation of development which are a testament, on the one hand, to the presence of older, but now numerically minor, social groups connected to core activities; on the other hand, the emergence of new actors linked to the tertiary and quaternary activities (Emanuel et Tadini 2010). This leads to involutive transformations of the peripheral areas, the mountains that do not host the facilities of winter or weekend tourism, and the Alpine valleys that are not crossed by main flow axes. To these, we must add areas where patterns inherited from agrarian and manufacturing capitalism of the past prevail<sup>9</sup>. And this can lead to speak of a «static Piedmont» (IRES Piemonte 1995: 15-16). In these areas characterized by poor economic dynamism, despite having income levels and living conditions not so dissimilar from the rest of the region, the traditional production activities are not enough to ensure development in the current period of crisis and increasing international competition, thus favoring the demographic decline. In contrast to this scenario, one can also observe factors that

.....  
9 As proof of this more or less recent past, there are various companies belonging to agricultural districts (rice production in the plain, wine in hilly areas, and floriculture in the lacustrine areas with a more favorable climate) and industrial districts (stone manufacturing in Ossola; faucets, valves, and household products in the Cusio, Borgomanero, and Lower Valsesia areas; textiles and wool in the Biella and Lower Valsesia areas).

positively influence the presence and distribution of SMEs in the area (technological sector, new enterprise cultures, access to finance to accompany the start-ups, international demand for “Made in Italy”, which to a certain extent mitigates the contraction of the domestic market). These factors have led to the revitalization of traditional products or the creation of new hybrid production chains (agriculture and food, agriculture and energy, specialized mechanics, housewares, faucets and fittings, furniture, and fashion) in close synergy with the knowledge economy. Therefore, the presence of a technological incubator in every provincial reality is positive. It is chosen based on the specializations present in each province: sustainable chemistry (IBIS consortium) in Novara; renewable energy (enermHyGessin) in Vercelli (together with Turin); plants, systems and components for renewable energy (the Lake Maggiore techno-park) near Verbania in the VCO; textile (Città Studi) in Biella. There are also many private research centers (among others, Donegani, Ruvaris Consortium, Novamont, Alessi, Gessi, Giacomini, Lanificio Colombo, etc.).

A recent report by the Bank of Italy (Banca d’Italia 2013: 24-25) on the regional economy of Piedmont confirms that companies committed to innovation achieve noteworthy results on the market. This process pushes the old districts and their research centers to transform into points of junction and exchange and to play a new role in the context of complex and international networks.

Therefore, one can observe an overall creation of a positive complementarity between the initiatives related to innovation which come from the two close metropolises and those which originate in northeastern Piedmont.

## **7 | New relational paths for northeastern Piedmont?**

The intangible networks of collaboration, partnership, and solidarity connected to cognitive capitalism are emerging as a concrete element of functional integration of the megalopolis in northern Italy. In this way, the various urban systems interact with the centralities of the knowledge economy more than they do among themselves, thus loosening the traditional links of production, culture, and identity that constituted the essence of territorial cohesion at the local level.

Going into further detail, the consolidation of the Padanian megalopolis, which has been in progress for several decades, seems to functionally call into play (for example in sectors such as mobility, design, branding, trade, finance, etc.) not so much the local identities as it does the regional relationships in the first place. Thus, the social and territorial cohesion of various regions goes into crisis; in the considered case of northeastern Piedmont, this especially concerns the areas bordering Lombardy. It is no wonder, then, that in recent years tensions between the Piedmont regional capital and the other

provinces (Novara in particular) have intensified and crossed the economic dimension extending into the sphere of politics and regional policies (Conti 2010; Giaccaria 2011: 133). This proves that the traditional development policies require relational and trans-local integration that enables dialogue with “other” realities (Luca, Salone, 2013), provided that it is the regional and municipal levels to have the most effective policy-making devices. It is, therefore, vital to be able to rely on efficient governance structures that can guide and accompany this process (Ferlandino et Molinari 2009; Salone 2012; Scott 1998).

Ultimately, the analysis of Gottmann’s three images – the mosaic, the hinge, and the incubator – allows us to read the tensions, pressures, and conflicts that to this day pervade northeastern Piedmont. This area still has personalities and individualities that are sufficient to prevent it from being reduced to a periphery or appendage of only one large center. This undoubtedly sees the contribution of the consolidation of old centralities or the emergence of new and intense dynamic relationships with the Milanese metropolis and the nodes created at the intersections among national and international exchange trajectories. However, we can also detect a marginalization that advances (starting to gradually interest the peripheral areas and the inner alpine valleys), the search for revenue positions, and the preservation of a specific territorial identity not so much because of endogenous initiative, but because of the «many inertias of non-metropolitan Piedmont» (Emanuel et Lusso 2011: 130).

To settle the issue between innovation and conservation in northeastern Piedmont, two of the “geographical visions” discussed recently can partially help (Conti et Vanolo 2011: 106): on the one hand the idea, put forward mainly by Turin, to promote a functional and strategic integration with Milan (MiTo) seems more delineated, although it has an effect, in terms of territorial value, especially for the two regional capitals and less for the intermediate land; on the other hand, the same project, expanded in the direction of Genoa (GeMiTo) and, in an even broader sense, towards Central Europe, is still to be realized because the Genoa-Alessandria-Novara-Simplon axis is underequipped and presents some “bottle-necks” in the road and railways links. At the scale of the megalopolis, northeastern Piedmont could then carve out a new role for itself, thanks to the current crisis, which would enable it to overcome outdated patterns of center-periphery or “space lying in wait”. In this way, a territorial platform could take shape, which would see the co-existence and interaction of: new socio-economic financial, creative, and cultural players at the service of the redesign of cities and territories; processes of de-industrialization; new-industrial forms supported by small and medium enterprises, which are moving in the direction of a high-end “Made in Italy”, capable of leading the markets of globalization; districts of light manufacturing; tourist and logistics poles; quality agriculture and food systems, and eco-friendly productions.

## **Bibliographic references**

- Afferni R., Emanuel C., Vallaro P. (2001), "Novara: una città che si mobilita e si reinventa attraverso l'Alta Velocità", in Dematteis G., Governa F. (a cura di), *Contesti locali e grandi infrastrutture. Politiche e progetti in Italia ed in Europa*, Franco Angeli, Milano, pp. 176-207.
- Allen J., Massey D., Cochrane A. (1998), *Rethinking the Region*, Routledge, London.
- Bagnasco A., Le Galès P. (dir., 1997), *Villes en Europe*, La Découverte, Paris.
- Banca d'Italia (2013), *L'economia del Piemonte*, Torino.
- Bolocan Goldstein M., Bonfantini B. (a cura di, 2007), *Milano incompiuta. Interpretazioni urbanistiche del mutamento*, Franco Angeli, Milano.
- Bolocan Goldstein M., Botti S., Pasqui G. (2011), *Nord Ovest Milano - uno studio geografico operativo*, Electa, Milano.
- Bonaverò P., Dematteis G., Sforzi F., (eds., 1999), *The Italian Urban System. Towards European Integration*, Ashgate Publishers, Aldershot.

- Bonomi A. (2013), *Il capitalismo in-finito. Indagine sui territori della crisi*, Einaudi, Torino.
- Conti S. (a cura di, 2010), *Nord Regione Globale. Il Piemonte*, Bruno Mondadori, Milano.
- Conti S., Vanolo A. (2011), "Il sistema urbano torinese: evoluzione e radicamenti", in Muscarà C., Scaramellini G., Talia I. (a cura di), *op. cit.*, pp. 95-113.
- Dansero E., Puttilli M. (2011), "Spina dorsale o spina nel fianco? Internazionalizzazione e territorializzazione del corridoio transpadano: lezioni dalla Valle di Susa", in Muscarà C., Scaramellini G., Talia I. (a cura di), *op. cit.*, pp. 17-189.
- Emanuel C., Lusso G. (2011), "Il Piemonte non metropolitano: una vita da mediano", in Muscarà C., Scaramellini G., Talia I. (a cura di), *op. cit.*, pp. 114-132.
- Emanuel C., Tadini M. (a cura di, 2010), *Progettare il cambiamento. Analisi, scenari e strategie per il quadrante territoriale del Nord-Est piemontese*, Edizioni Mercurio Cardo, Vercelli.
- Faravelli M.L. (2012), "Flussi che 'costruiscono territori': le Fondazioni bancarie e il consolidamento della macroregione Nord-Ovest", in Lucia M.G. (a cura di), *Finanza e territorio. Dialogo senza confini*, Aracne, Roma, pp. 199-228.
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*, Il Mulino, Bologna.
- Gavinelli D. (2012), "Scomposizioni e ricomposizioni territoriali: letture geografiche su Milano e la sua regione urbana", in Gavinelli D., Morazzoni M. (a cura di), *op. cit.*, pp. 11-36.
- Gavinelli D., Morazzoni M. (a cura di, 2012), *La Lombardia occidentale, laboratorio di scomposizione e ricomposizione territoriale: da ambiente naturale a spazio megalopolitano*, Mimesis, Milano-Udine.
- Giaccaria P. (2011), Geografie industriali del Piemonte, in Muscarà C., Scaramellini G., Talia I. (a cura di), *op. cit.*, pp. 133-152.
- Gottmann J. (1961), *Megalopolis. The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*, The Twentieth Century Fund, New York.
- Gottmann J. (1978), "Verso una megalopoli della Pianura Padana?", in Muscarà C. (a cura di), *Megalopoli mediterranea*, Franco Angeli, Milano, pp. 19-31.
- Ires Piemonte (1995), *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte*, Torino.
- Ires Piemonte (2013), *Relazione annuale sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte*, Torino.
- Luca D., Salone C. (2013), "Teorie regionali e regioni istituzionali. Per un'ontologia del rapporto tra spazi di governo e spazi di azione collettiva", in *Rivista Geografica Italiana*, no. 3, pp. 209-224.
- Magatti M. et al. (2005), *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Bruno Mondadori, Milano.
- Magatti M., Sapelli G. (a cura di, 2012), *Progetto Milano: idee e proposte per la città di domani*, Bruno Mondadori, Milano.
- Muscarà C., Scaramellini G., Talia I. (a cura di, 2011), *Tante Italie Una Italia. Dinamiche territoriali e identitarie. Volume IV. Nordovest: da Triangolo a Megalopoli*, Franco Angeli, Milano.
- Oecd Territorial Reviews (2006), *Milan, Italy*, Oecd Publishing, Paris.
- Osservatorio nazionale distretti italiani (2013), *IV Rapporto*.
- Perulli P. (a cura di, 2012), *Nord. Una città-regione globale*, Il Mulino, Bologna.
- Regione Piemonte (2012), *Monitoraggio del consumo di suolo in Piemonte*, Torino.
- Riganti P. (2007), *Mobilità senza rete. Usi del suolo e trasporti nella regione urbana*, in Bolocan Goldstein M., Bonfantini B. (a cura di), *op. cit.*, pp. 97-106.
- Rota F.S. (2010), "Il distretto di Biella. Strategie aziendali e politiche territoriali per la valorizzazione della produzione tessile-laniera", in Brusa C. (a cura di), "2009 Anno Internazionale delle Fibre Naturali", in *Geotema*, no. 35-36 (2008), pp. 68-72.
- Salone C. (2012), "Paradigmi e scale territoriali dello sviluppo: il ruolo delle regioni in una politica place-based", in *Rivista Geografica Italiana*, no. 2, pp. 151-174.
- Sanguin A.-L. (2007), "Organiser et réorganiser l'espace entre centre et périphérie: modernité d'une géographie politique", in *La Géographie*, no. hors-série 1523 bis "L'orbite de la géographie de Jean Gottman", pp. 81-90.
- Sassen S. (1994), *Cities in a World Economy*, Pine Forge Press, Thousand Oaks.
- Scaramellini G., Mastropietro E. (2011), "Milano, lavori in corso. La metropoli lombarda dal 'miracolo' economico all'attuale crisi economica mondiale", in Muscarà C., Scaramellini G., Talia I. (a cura di), *op. cit.*, pp. 13-39.
- Scott A.J. (1998), *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford University Press, Oxford.
- Scott A.J. (2008), *Social Economy of the Metropolis. Cognitive-Cultural Capitalism and the Global Resurgence of Cities*, Oxford University Press, Oxford.
- Tadini M. (2010), "L'offerta infrastrutturale e dell'intermodalità trasportistica", in Emanuel C., Tadini M. (a cura di), *op. cit.*, pp. 37-70.
- Turri E. (2000), *La megalopoli padana*, Marsilio, Venezia.

## Matteo Girola

La serie Geo, logiche - Fino a dove finisce la strada è lungo viaggio dedicato ad una profonda analisi dell'azione del rappresentare un luogo. Un lungo, e ancora aperto, cammino che riflette sul paesaggio umano, fisico e psicologico. Nonostante le persone siano presenti solo in saltuari e tangenziali apparizioni, tutto, in queste immagini, parla e indaga la psicologia dell'uomo riflessa nella natura, negli spazi, negli oggetti, nei segni. In questo atlante psicogeografico gli ormai consueti strumenti tecnologici a nostra disposizione che mappano il mondo vanno oltre la loro funzionalità, svelando nuove letture e significati, volendosi elevare, talvolta beffardi con ironia, talvolta taglienti con radicalità, in scientifici e affidabili rilievi.

Le immagini sono collezionate usando Google Street View non, come da consuetudine, per "trovare la strada", ma bensì per andare a vedere dove l'uomo ha dovuto "fermarsi" smettendo di accumulare informazioni. Ciò che ci rimane sono freddi rilievi urbanistici e naturalistici che, giocando con la visione dell'autore, non si vergognano di somigliare alla "bella fotografia".

Matteo Girola

(...) trova una sua dimensione profondamente allusiva e poetica una fotografia (parte di una vasta serie) che ci mostra un luogo-immagine, estratto dal web, in cui si sovrappone il segnale di una strada senza uscita o finita; la pressoché infinita riserva di immagini della rete, la sua geologia e geografia, segnata dalla finitezza di un percorso logico e guidato"

Giovanni Iovane (2012), *Il risparmio tra stabilità e crescita*, Nomos Edizioni, Varese.

"Sono cresciuta con l'Atlante. E naturalmente, da "figlia dell'atlante", non andavo mai all'estero (...). Probabilmente amavo tanto gli atlanti perché le loro linee, i colori e i nomi rimpiazzavano i posti reali dove, in ogni caso, non potevo andare. E rimase così anche quando tutto cambiò e fu possibile viaggiare per il mondo(...). Mi ero già abituata a viaggiare con le dita sull'atlante, a conquistare mondi lontani nel soggiorno dei miei genitori, a sussurrare nomi stranieri. (...) Le carte geografiche sono astratte e allo stesso tempo concrete, e nonostante pretendano di essere oggettive, non offrono una riproduzione della realtà, bensì una sua ardita interpretazione. (...) La volontà di abbracciare il mondo con un solo sguardo solleva problemi che non hanno soluzioni soddisfacenti. Tutte le proiezioni offrono una raffigurazione deformata del mondo (...)

Judith Schalansky (2013), *Atlante delle isole remote. Cinquanta isole dove non sono mai stata e mai andrò*, Bompiani, Milano.

#Geo, logiche 179 | Italia | Photo de Matteo Girola



### **Métropoles-régions, Régulation, Finances**

Les relations au sein des couples métropoles-régions, placées dans une alternative entre concurrences et complémentarités, ont été largement analysées, mais rarement sous l'angle financier. Quels rapports entretiennent ces institutions dans ce registre particulier? Un regard croisé est porté sur les 22 régions françaises et sur leur capitale d'une part, sur les 10 régions italiennes incluant une città metropolitana et sur leur ville-centre d'autre part. Les relations entre entités infranationales sont tributaires des marges d'ajustements revenant à chacune, à l'issue du processus de décentralisation budgétaire et de son inscription dans le contexte politique, national et local. La forte présence financière des régions italiennes (nettement plus dépensières que leurs consœurs françaises) est par exemple à mettre en perspective avec leur autonomie, encore réduite. En France, en termes de dépenses unitaires, le primat revient nettement aux métropoles. A l'inverse, en Italie, le rapport est à l'avantage des régions. Ici et là, les positions relatives des deux types d'institutions varient et échappent à une loi univoque. Tout se passe comme si les rapports financiers, voire les interrelations, se nouaient au cas par cas dans chacun des contextes territoriaux, tout en comptant avec les interventions de l'Etat, à la fois financeur et régulateur.

### **City-regions, Regulation, Economics**

The relationships within metropolises couples-regions, located in an alternative between competitions and complementarities, have been widely analyzed, but rarely under a financial angle. What kind of relationships do these institutions have in this particular register? A crossed-look is made with on one hand the 22 French regions and their capital, and on the other hand the 10 Italian ones, including a città metropolitana, and their city-center. Relationships among subnational entities are tributary of each other's margin of adjustment, after the process of budgetary decentralization and its registration in the political, national, and local context. The strong financial presence of Italian regions (clearly more spendthrift than their French sisters) is, for example, to put into perspective with their autonomy, still reduced. In France, unitary spending wise, the primacy distinctly belonging to metropolises. However, in Italy, regions have the report's advantage. Here and there, the two types of institutions' relative positions vary and even escape from an univocal law. Everything rolls like if financial reports, nay the interrelations, were tied case by case in each one of the territorial context, while still taking into account the State's interventions, being at the same time financier and regulator.

### **Città-regione, Regolazione, Economia**

Le relazioni tra città metropolitane e regioni sono state ampiamente interpretate in termini di concorrenza e complementarietà, mentre lo sono state molto meno dal punto di vista finanziario. Da quest'ultimo punto di vista, quali rapporti intrattengono tra queste istituzioni? L'analisi si focalizzerà, da una parte, sulle 22 regioni francesi e il loro capoluogo e, dall'altra, su 10 regioni italiane comprendenti una città metropolitana e il loro capoluogo. Le relazioni tra entità infranazionali lasciano ampi spazi di interpretazione per ognuna di tali regioni, a causa della stessa natura del processo di decentramento finanziario e in rapporto al contesto politico nazionale e locale nel quale si inseriscono. La forte presenza della dimensione finanziaria nelle regioni italiane (che hanno una spesa nettamente superiore a quelle francesi) è, per esempio, da mettere in relazione con la loro ancora ridotta autonomia. In Francia, in termini di spesa pro-capite il primato spetta decisamente alle città metropolitane. Al contrario, in Italia tale primato spetta alle regioni. In entrambi i casi nazionali, il rapporto tra le due tipologie di enti locali varia e sfugge a una legge univoca. E come se i rapporti finanziari, oppure le interrelazioni, venissero elaborati di volta in volta a seconda del contesto territoriale nel quale ci si trova, tenendo conto degli interventi dello Stato, che risulta al contempo finanziatore e regolatore.

Françoise Navarre

# Régions et métropoles, entre concurrences et complémentarités financières

## 1 | Pourquoi envisager les relations entre régions et métropoles sous l'angle financier?

«Le couple métropole-région est vieux comme le monde», souligne M. Vanier (2002: 2). Au cours de ce temps long, les relations entre ces différents types de territoires, ou plutôt entre les différentes sociétés au sein de ces espaces, ont eu tout loisir d'être étudiées, d'être qualifiées... Pour autant, tout n'est pas dit. Précisément parce qu'elles sont les produits d'une construction historique, plus ou moins heurtée, les relations en question sont d'une lecture complexe. En France par exemple, les vagues successives de décentralisation ont modifié les rôles dévolus aux différents niveaux de gouvernement et leurs incidences ont pris des tonalités particulières selon les contextes territoriaux.

L'affaiblissement en cours de la région Rhône-Alpes, l'affirmation simultanée de la métropole lyonnaise ne sauraient être vus comme des tendances valant pour tous les binômes région/métropole (Pinson et Galimberti 2013).

La topographie des relations instituées se redessine par ailleurs en permanence.

Les mutations économiques amènent à reconsidérer le *leadership* à accorder aux métropoles ou aux régions (Thisse et Van Ypersele 1999).

Les incidences de la crise (Davezies 2006; Davezies 2012) ont fait basculer les certitudes quant à la suprématie des unes ou des autres. Désormais, métropoles et régions possèderaient des intérêts communs, les portant à cultiver leur attractivité territoriale en vue de se positionner dans les rangs de la mondialisation et ce, en s'engageant sur les voies de la coopération davantage que sur celles de la compétition (Dagnino 2007).

La métropolisation, le caractère transversal des politiques actuelles enjoindraient en outre à davantage de complémentarité (Béhar 2013).

Ceci étant, rien n'est encore totalement joué. Les

réformes en cours<sup>1</sup> bousculent les positionnements institutionnels des entités infranationales françaises. Les modalités de gouvernance de chacun des échelons, leur dotation en compétences, leur périmètre d'exercice... sont destinés à évoluer et, tout autant, les moyens financiers qui leur sont dévolus. Les contours de leur «capacité politique» (Pasquier 2002) sont en jeu.

La question des recompositions territoriales ne se pose pas seulement en France. Aux prises avec la crise économique et financière, les Etats s'essaient à réaménager l'organisation de leurs échelons intermédiaires de gouvernement.

D. Rivière (2013) note ainsi que «en Italie comme en Espagne, la décentralisation est aujourd'hui présentée dans une partie du discours politique et médiatique non seulement comme une solution possible mais parfois comme une des sources sinon de la crise des dettes souveraines, tout au moins de sa gravité particulière».

Ici et là, la quête d'un optimum dimensionnel, gage d'un usage économe des moyens mis à la disposition de l'action publique locale, se poursuit. L'attention se focalise sur les régions et sur les métropoles, en tant que maillons essentiels des organisations décentralisées.

Par ailleurs, les collectivités sont associées au redressement des comptes publics. Leurs budgets en sont affectés et avec eux, les modes de régulation en vigueur.

Les montants prélevés et dépensés par les collectivités participent en effet du maintien des équilibres sociaux et territoriaux.

Les équipements et services, produits avec ces fonds, influent sur les polarités existantes. Selon les cas, les investissements réalisés et les fonds alloués, là plutôt qu'ailleurs, entretiennent les différences, les accentuent ou bien encore les réduisent. Soucieuses

.....  
1 Telles la Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles, la réforme territoriale posant les principes constitutifs des métropoles et redessinant le paysage régional.

de la promotion d'un développement équilibré de leur territoire, les instances régionales peuvent être amenées, dans leurs politiques financières, à jouer en défaveur de leur capitale<sup>2</sup>. Régions et métropoles s'engagent aussi dans des arrangements coopératifs<sup>3</sup>: elles mobilisent alors leurs budgets de façon complémentaire ou substitutive. Les interventions financières des institutions métropolitaines et régionales sont de la sorte immergées dans la complexité territoriale (Conseil Régional Nord Pas de Calais 2010). Elles participent pleinement des liens qui se tissent entre ces entités, en portant la marque et leur confèrent en retour une empreinte particulière.

Partant, on se fixe précisément comme objectif d'examiner comment ces relations entre métropoles et régions peuvent être qualifiées, à l'aune de leurs budgets respectifs. Tout en possédant des fondements communs, le régime financier des entités infranationales diffère selon les pays (Joumard et Kongsrud 2003). L'existence de telles spécificités limite les possibilités de comparaisons internationales, voire même dissuade de semblables visées. Un regard croisé portant sur des contextes nationaux différents peut néanmoins être éclairant, ne serait-ce que pour relativiser la portée des particularités en question. A ce titre, on se propose de mettre en perspective les situations financières des régions et des métropoles en France et en Italie. Dans l'un et l'autre des deux pays, l'organisation régionale et métropolitaine demeure une question centrale, voire récurrente, des débats politiques et des réflexions<sup>4</sup>. Des éléments d'ordre financier peuvent-ils contribuer à préciser les points de vue? Aux fins de l'analyse évoquée, on examine si et comment, dans les travaux existants, la question des moyens financiers est mobilisée lorsqu'il s'agit d'explicitier les relations entre entités territoriales. La méthodologie mise en place pour traiter de chacune des situations nationales est ensuite exposée. Les résultats empiriques sont alors analysés. Ils contribuent à étayer l'hypothèse que l'on soutient: dans les faits, la complexité entourant le positionnement respectif des métropoles et des régions vaut également sur le plan financier; leurs rapports, dans ce registre, se laissent difficilement réduire à une alternative entre concurrence et complémentarité.

.....  
2 Pour exemple, le Conseil régional de Bretagne, conscient des nécessités d'articuler développement régional et développement local, vise à préserver un modèle équilibré et à soutenir son armature urbaine polycentrique, actuellement déstabilisée. La question des fonds à allouer pour soutenir les projets métropolitains fait alors débat. (Conseil Régional de Bretagne 2013).

3 A l'occasion par exemple, en France, des Contrats de Projet Etat-Région auxquelles participent les villes et leurs agglomérations et également de la mise en œuvre de différentes politiques sectorielles (habitat, transports...).

4 Cf. Appel à communications, colloque Métropole et régions, avril 2014, «Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités, Regards croisés France/Italie».

## 2 | Quel état des lieux au sujet des rapports entre institutions territoriales, à l'aune financière?

Les travaux portant sur les relations entre régions et métropoles, examinées sous l'angle financier, sont rares. Dans leur étude de l'évolution du Grand Lyon, confronté à une région initialement puissante, G. Pinson et D. Galimberti (2013) soulignent combien le mode de gestion de ses ressources adopté par la métropole a contribué à affermir sa position. Cependant, là comme dans un grand nombre d'analyses, le traitement des dimensions budgétaires n'est pas central.

Les principales références dédiées se trouvent dans les théories afférentes au fédéralisme financier (Dafilon et Madies 2008). Traitant de la décentralisation budgétaire, ces approches trouvent à s'appliquer indépendamment des régimes constitutionnels et politiques choisis par les Etats<sup>5</sup>. S'attachant à la répartition des compétences et des dépenses entre niveaux de gouvernement et en cohérence avec celles-ci, aux ressources et à l'autonomie fiscale revenant aux entités décentralisées, ainsi qu'au système de contraintes budgétaires régissant l'ensemble, elles sont appropriées à la construction de notre cadre de questionnement.

Les approches théoriques fournissent des indications quant aux règles pour la division des missions entre Etat et gouvernements locaux d'une part, quant aux critères de préférence pour leur distribution entre niveaux de collectivités d'autre part. Les auteurs reconnaissent cependant que «la répartition des compétences entre les autorités centrales et les collectivités territoriales pour assurer l'offre et le financement des services publics est (...) souvent complexe et l'analyse de l'expérience des pays dans ce domaine ne permet guère de formuler des conclusions générales quant aux pratiques les plus appropriées» (Joumard et Kongsrud 2003: 170). Les partages sont influencés par des facteurs socio-économiques, géographiques, politiques...; ils prennent alors des formes variables. Ainsi peut s'expliquer le fait que les régions italiennes soient en charge d'actions dans le domaine de la santé<sup>6</sup> quand dans de nombreux autres pays, l'essentiel de ces missions, à vocation fortement redistributrice, reste fréquemment l'apanage des gouvernements centraux.

Des répartitions instituées résultent par la suite,

.....  
5 Et donc que ceux-ci soient fédérés ou non, dès lors qu'existent des gouvernements infranationaux, le modèle italien étant à ce point intermédiaire: les régions y ont dès l'origine un pouvoir législatif.

6 Ces actions contribuent largement aux valeurs élevées de leurs dépenses, à leur croissance. Le poids des dépenses de santé atteint 47% des dépenses infranationales en Italie, en 2010 (source: Finances publiques territoriales dans l'Union européenne, Dexia – CCRE, juillet 2012: 23). La croissance des dépenses régionales est également imputable à leurs interventions dans le domaine du transport public local.

pour les entités décentralisées, des dépenses contraintes<sup>7</sup> limitant leurs marges de manœuvre.

Le référentiel n'offre alors guère de pistes pour analyser l'éventail des missions dévolues aux entités infranationales. Seule peut être évaluée l'étendue de cette dévolution, dont rend compte le degré de décentralisation financière.

L'avantage va alors à l'Italie: les dépenses des administrations publiques locales représentent 29% de celles de l'ensemble du secteur public (contre 21% en France); elles s'élèvent à peu près 15% du PIB (un peu plus de 12% en France<sup>8</sup>).

Dans chacun des cas, l'évaluation demande à être complétée par la part de dépenses revenant à chaque niveau de gouvernement, ne serait-ce que pour apprécier la prééminence éventuelle des uns ou des autres.

L'affectation de compétences aux collectivités va de pair avec celle de ressources d'origine fiscale, sur lesquelles les élus locaux disposent d'un pouvoir de modulation. La structure des recettes des collectivités françaises et italiennes est de ce point de vue relativement comparable: les impôts représentaient, en 2005, pratiquement 57% des recettes des premières, 54 % des recettes des secondes (Gilbert 2009).

Les situations ne sont cependant pas semblables. Bien davantage que leurs homologues françaises, les collectivités italiennes sont largement dépendantes d'impôts qu'elles partagent avec leur Etat et sur lesquels elles ne peuvent guère intervenir<sup>9</sup>. En conséquence, leur autonomie financière et fiscale est réduite, notamment celle des régions.

De surcroît, le fait que les entités infranationales aient accès à des ressources fiscales, modulables, expose à l'émergence d'interactions stratégiques verticales, c'est à dire entre collectivités de rang différent (Madies, Paty et Rocaboy 2005). Jusqu'à une date récente<sup>10</sup>, l'ensemble des collectivités françaises imposaient de façon conjointe les activités économiques présentes sur leur territoire. Cette superposition générerait, entre autres, un manque de lisibilité ainsi que des stratégies de défausse.

.....  
7 En 2011, les dépenses des régions pour l'enseignement, pour la formation professionnelle et l'apprentissage, pour le transport ferroviaire régional de voyageurs – qui leur ont été progressivement transférées – ont par exemple représenté 57% de leurs dépenses totales, hors remboursements d'emprunts (source: à partir de DGCL, 2013, *Collectivités locales en chiffres* 2013).

8 Données 2013 - Source: Eurostat 2014.

9 Municipalités et régions reçoivent une part additionnelle à l'impôt national sur le revenu (IRE ou IREF *imposta sul reddito*), les taux municipaux et régionaux étant réglementés. Les régions tirent par ailleurs plus de la moitié de leurs ressources de l'IRAP (*imposta regionale sulle attività produttive*) reposant sur les activités économiques, dont le régime est déterminé par l'administration fiscale, et sur lequel leurs possibilités d'intervention sont réduites.

10 Loi no. 2009 - 1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Les villes avaient beau jeu d'imputer la responsabilité des augmentations de la taxe aux autorités régionales, et inversement! Même si aujourd'hui la superposition n'est plus de mise, les relations entre régions et métropoles conservent les marques de ce passé fiscal, où l'ambiguïté prévalait, propice à des alliances comme à des oppositions.

Ne serait-ce que parce qu'il n'existe pas de «bon impôt local», dans tous les contextes décentralisés, les versements de l'Etat abondent, de façon substantielle, les budgets des entités infranationales. Ces dernières sont de la sorte d'emblée placées dans un rapport de dépendance à l'égard du gouvernement central. L'accès à ces versements suscite des relations contradictoires entre institutions locales. Toutes sont solidaires pour que les montants versés par l'Etat soient aussi élevés que possible. Face à un système à guichet fermé, elles se posent en rivales lorsqu'il s'agit de procéder aux répartitions entre niveaux de collectivités, et au sein d'un même niveau. La rigueur affectant les budgets publics avive les tensions (Le Lidec 2011).

En France par exemple, les montants des dotations sont désormais orientés à la baisse. Il s'agit maintenant de répartir les diminutions, au travers d'ajustements entre collectivités, dans un mouvement de péréquation, toutes devant perdre mais certaines moins que d'autres. Les rivalités en sont d'autant exacerbées.

Ceci étant, les Etats imposent à leurs gouvernements décentralisés des contraintes budgétaires et notamment, celle d'équilibrer leurs comptes. Selon les pays, les règles sont plus ou moins strictes. J.-M. Josselin, F. Padovano et Y. Rocaboy (2012) ont, de ce point de vue, comparé les régions italiennes et françaises. En Italie, la contrainte est plutôt «relâchée»: l'Etat peut renflouer les caisses des collectivités déficitaires. Les déficits ne sont guère admis en France: la contrainte est plutôt forte. Les auteurs montrent que, finalement, dans un cas comme dans l'autre, les élus régionaux parviennent à exercer des pressions auprès des représentants du gouvernement central et à faire évoluer, en leur faveur, le système des versements<sup>11</sup>.

L'adaptabilité des règles induit un relâchement dans les politiques dépensières locales. Les évolutions sont bénéfiques à l'ensemble des régions en France, quand elles concernent plutôt certaines régions italiennes. Le poids des facteurs politiques, alors qu'il semblerait plus prégnant en Italie (Pinson et Santangelo 2007), joue en fait dans les deux pays. Les négociations exposent en tout état de cause à un jeu de rivalités entre régions, entre villes, entre régions et villes.

Au final, le rapide panorama dressé contribue à repérer des éléments communs à l'organisation des finances décentralisées dans les deux pays retenus,

.....  
11 «Wherever a slack in the binding force of fiscal rules creates an opportunity for discretionary, vote maximizing decisions, politicians exploit it» (Josselin, Padovano et Rocaboy 2012: np.).

à en déceler des points de sensibilité et encore, à expliciter certains de leurs fondements. Il permet également de percevoir l'existence d'un faisceau de contraintes pesant sur les politiques dépensières locales, sur les modes de mobilisations des ressources, sur leurs possibilités d'ajustements. Cette toile de fond, certes différente en France et en Italie, ne peut aller sans influencer sur les relations que toute entité locale noue avec les autres. Chaque couple métropole - région est de la sorte pris dans cet ensemble de dépendances, à même de lui conférer tout à la fois des singularités et des traits qu'il partage avec les autres binômes.

### 3 | Quel mode d'investigation?

En cohérence avec les questions abordées, il convient de porter l'attention sur des entités auxquelles une autonomie budgétaire est reconnue. Les institutions territoriales mises à l'étude dans chacun des deux contextes nationaux doivent en outre à posséder un minimum de similitudes afin que le regard, à défaut d'être comparatif, puisse être croisé. Dans les deux pays, les régions sont dotées de moyens, et de certaines latitudes dans leur utilisation. Ces entités participent à part entière de l'analyse, sans retraitement spécifique.

En revanche, la façon d'appréhender les métropoles ne va pas autant de soi, ni d'un côté des Alpes ni de l'autre.

En France, la situation financière de chacun des 22 ensembles régionaux peut être mise en perspective avec celle de sa capitale (qui, dans les faits, est aussi préfecture de région)<sup>12</sup>.

L'objectif est en effet de mettre en évidence le positionnement relatif des régions et leur ville-centre, que cette dernière ait vocation ou non à prendre statut de métropole, au sens où l'entendent les nouvelles dispositions institutionnelles<sup>13</sup>.

La liste des métropoles à venir n'est pas stabilisée: un choix prématuré risquerait d'exclure des situations significatives. Quelles qu'elles soient, les villes-centres en question jouent un rôle essentiel dans le fonctionnement (économique, politique, administratif...) du territoire régional. Leurs élus constituent des interlocuteurs privilégiés des conseils régionaux, ceux avec lesquels se nouent des rela-

tions tant partenariales que conflictuelles. Une exploration exhaustive est en outre propice à révéler si les futures métropoles et leur région d'appartenance possèdent ou non, du point de vue analysé, d'éventuelles singularités, laissant augurer de devenir particuliers. Comme toutes les communes, les capitales régionales disposent d'un pouvoir financier et gèrent un budget en propre.

Les espaces couverts par les intercommunalités (communautés urbaines ou communautés d'agglomération) conviennent davantage que ceux des villes-centres, lorsqu'il s'agit d'appréhender les réalités métropolitaines.

Considérer les périmètres communautaires plutôt que ceux de leur seule commune centrale est par ailleurs d'autant plus justifié que les contours des futures métropoles s'ajusteront à ceux des communautés existantes.

Les actions publiques, au sein des territoires métropolitains, sont conduites sous l'impulsion des communautés (représentant les «pouvoirs d'agglomération») et également, sous celle de leurs communes-membres. Important alors les interventions financières des unes et des autres: on procède à leur agrégation de façon à évaluer celles de l'ensemble intercommunal, alors dit métropolitain<sup>14</sup>.

L'objectif de mise en perspective des deux situations nationales aurait dû conduire à retenir également, pour l'Italie, les 20 régions et leur ville-capitale<sup>15</sup>. A notre connaissance<sup>16</sup>, il n'existe pas d'annuaire statistique contenant les comptes individuels de l'ensemble des collectivités italiennes.

Compte tenu de cette dispersion des données, d'une connaissance limitée des spécificités budgétaires italiennes, une exploration de vaste ampleur était difficilement envisageable. Le parti a été pris de considérer uniquement les régions incluant une *città metropolitana*.

La création de ces structures intercommunales, reconnue par la Constitution, a été promue par la loi dès 1990; elle ne s'est cependant pas traduite en actes, notamment en raison d'antagonismes entre niveaux de gouvernement (Pinson et Santangelo 2007). En avril 2014, le Parlement a adopté une réforme simplifiant le dispositif initialement envisagé et

12 Les analyses financières sont conduites à partir des montants des postes budgétaires figurant dans les fiches synthétiques annuelles, établies, pour chaque collectivité, et disponibles en ligne à partir du site *interministériel www.collectivites-locales.gouv.fr*

13 La loi MAPTAM, outre des dispositions particulières pour les métropoles de Paris, Lyon, Aix-Marseille-Provence, prévoit que sont constitués en métropoles «les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre qui forment, à la date de la création de la métropole, un ensemble de plus de 400.000 habitants dans une aire urbaine, au sens de l'Institut national de la statistique et des études économiques, de plus de 650.000 habitants», ce qui ne concerne qu'une partie des capitales régionales.

14 De façon à éviter les doubles comptes et pour ne pas gonfler artificiellement les montants, les flux financiers transitant entre les différentes institutions (et principalement les versements de la Communauté aux communes) sont éliminés. L'entité ainsi constituée possède une pertinence sur le territorial et financier, à défaut de représenter une réalité sur le plan institutionnel et politique.

15 Voir les Unions de communes auxquelles elles appartiennent éventuellement.

16 Les données financières de chaque région sont mentionnées dans les rapports annuels établis par la Cour des Comptes (*Corte di Conti*), accessibles en ligne. Les informations concernant les communes et les provinces sont contenues dans leurs documents officiels (*Rendiconto, Conto del Bilancio*, etc.), consultables sur leurs sites respectifs.

	Population		Poids relatif dépenses (estimations)
	En millions hab.	En % ensemble	
<i>France</i>			
21 villes-centres (hors Paris)	5,0	8%	14% des dépenses des communes (hors Paris)
Ville de Paris	2,3	4%	
21 communautés	9,4	15%	26% des dépenses des intercommunalités
21 ensembles métropolitains (hors Paris)	9,4	15%	17% des dépenses ensembles intercommunaux
21 régions (hors Ile de France)	50,8	81%	84% des dépenses régionales totales
Région Ile de France	11,7	19%	
Ensemble France	62,5	100%	
	En millions	En %	
<i>Italie</i>	hab.	ensemble	
10 villes-centres	7,8	13%	22% des dépenses des communes
10 provinces	17,8	29%	25% des dépenses des provinces
10 régions	45,8	76%	60% à 70% des dépenses des régions
Ensemble Italie	60,4	100%	

**Tableau I** | population et dépenses, régions et métropoles, France et Italie, 2012  
**Source** | calculs des auteurs à partir de collectivites-locales.gouv.fr, Insee et Istat

engageant vers la mise en place effective de 10 *città metropolitane*<sup>17</sup>.

Celles-ci ont vocation à se constituer autour de la ville-centre, en se substituant à leur province d'appartenance et en rassemblant toutes les communes présentes au sein du territoire provincial<sup>18</sup>, le périmètre étant celui de la province. Au regard des difficultés pour accéder aux budgets communaux concernés (plus de 1.000), avant de les agréger pour apprécier la réalité financière des métropoles telles que projetées, il a été choisi de figurer de premiers ordres de grandeurs: on considère que la surface financière d'une *città metropolitane* ne diffère pas considérablement de la somme de celle de sa province d'appartenance et de sa ville principale.

17 Selon les termes de la Loi du 07/04/14 ou *Legge 7 aprile 2014*, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (cité par Martial E., nd, La réforme des Provinces en Italie: une bataille politique dans le Pays du *Gattopardo*, Contribution pour l'Assemblée des Régions d'Europe (ARE), Groupe d'experts sur le régionalisme en Europe, 6 p.

18 Le nombre de communes varie selon les cas: *Città Metropolitana di Reggio Calabria* (97 communes), *Città Metropolitana di Napoli* (92 communes), *Città Metropolitana di Bologna* (56 communes), *Città Metropolitana di Roma* (121 communes), *Città Metropolitana di Genova* (67 communes), *Città Metropolitana di Milano* (189 communes), *Città Metropolitana di Torino* (315 communes), *Città Metropolitana di Bari* (42 communes), *Città Metropolitana di Firenze* (71 communes), *Città Metropolitana di Venezia* (44 communes). Les villes centres représentent environ 30% de la population des nouvelles cités.

Ce biais méthodologique conduit donc à une surreprésentation des régions du Centre-Nord (Vénétie, Lombardie, Piémont, Emille-Romagne, Ligurie, Latium, Toscane) vis-à-vis du Sud (seule la Campanie et les Pouilles sont représentées); les régions à statut spécial, non concernées par la loi Delrio, restent également hors du cadre d'analyse.

Les données les plus récentes portent sur l'année 2012. A ce premier stade exploratoire, l'analyse concerne uniquement les dépenses des collectivités retenues. Les montants ne disent rien de l'efficacité dans les usages; ils sont cependant illustratifs d'interventions tant en termes d'allocation des ressources (dans divers domaines sectoriels) que de redistribution (au profit de sous-ensembles territoriaux et/ou de groupes sociaux).

Dans le tableau I figurent quelques indications relatives aux régions et aux métropoles, en cohérence avec les acceptions retenues.

La Ville de Paris et la région Ile de France, compte tenu de leur importance, peuvent difficilement être comparées aux autres territoires.

Les premières évaluations attestent des disparités des mailles territoriales italiennes: malgré le biais qui vient d'être évoqué, la moitié des régions, en l'occurrence celles qui comportent une métropole, concentrent plus des 3/4 de la population totale et réalisent à elles dix près des 2/3 des dépenses régionales.

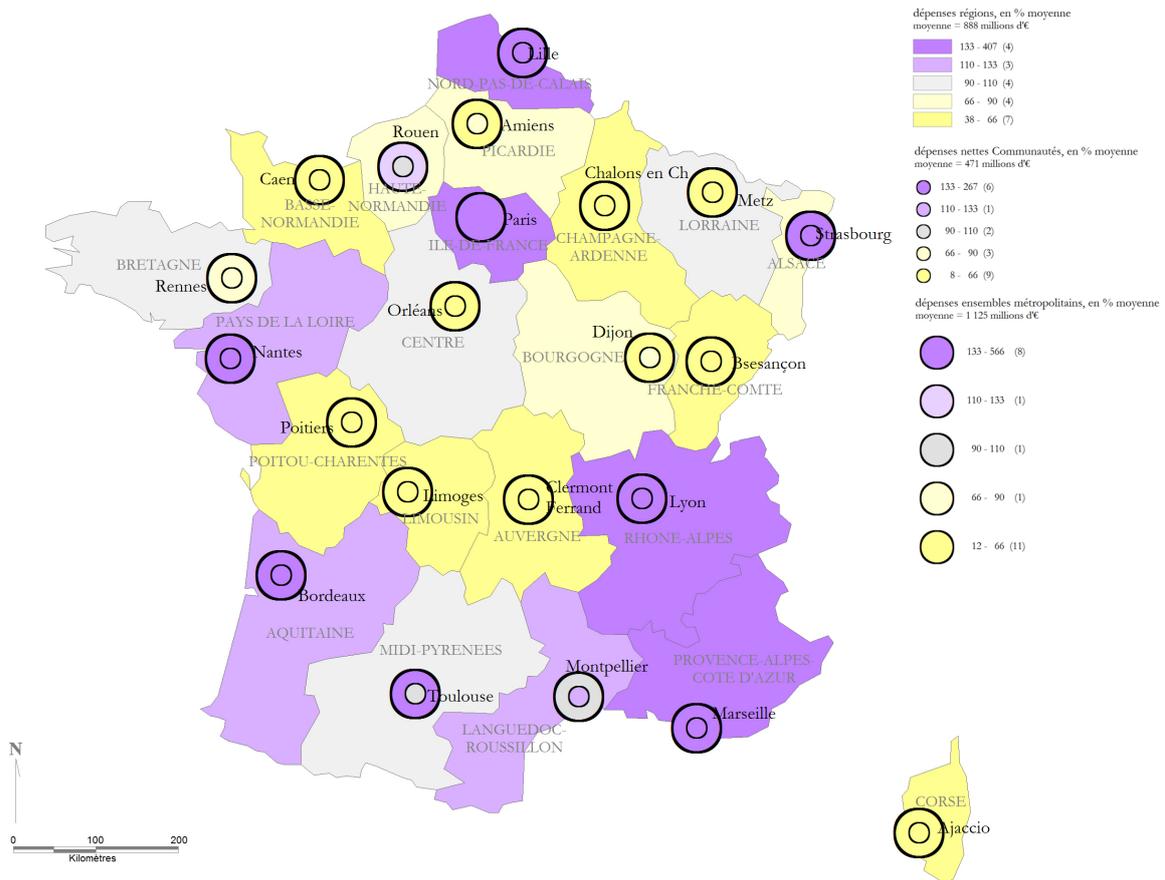
Le fait de ne retenir qu'une part des situations régionales italiennes, quand toutes les configurations françaises sont prises en considération, limite les possibilités de comparaison. La variabilité, dans les

	Total En milliards d'€	Moyenne En millions d'€	Coefficient dispersion	Maximum/minimum
Régions	18,7	888	0,53	6
Communautés	9,9	471	0,83	33
Ensembles métropolitains	23,6	1 126	0,78	22

**Tableau II** | Dépenses des régions, des communautés et des ensembles métropolitains, 2012.

**Source** | Calculs des auteurs à partir de [collectivites-locales.gouv.fr](http://collectivites-locales.gouv.fr).

**Note** | Hors Région Ile de France et Ville de Paris.



**Figure 1** | Dépenses des régions, des communautés et des ensembles métropolitains, 2012.

**Source** | Calculs des auteurs à partir de [collectivites-locales.gouv.fr](http://collectivites-locales.gouv.fr).

positionnements respectifs régions/métropoles, est de facto plus réduite dans le premier cas que dans le second. Retenons néanmoins que l'échantillon italien est significatif du point de vue des volumes en jeu (tableau I), et illustratif de réalités contrastées.

#### 4 | Quels éléments de résultats et d'analyse?

Les analyses des données mobilisées convergent, révélant qu'en France, dans un cadre général marqué par une convergence entre interventions financières des régions et des métropoles, l'avantage revient à ces dernières

Si l'on s'en tient au volume total des dépenses (Tableau II), le primat revient aux ensembles métropolitains (près de 24 milliards d'€), puis aux régions

(près de 19 milliards d'€) et enfin aux communautés (près de 10 milliards d'€)<sup>19</sup>.

L'importance des montants est à même de conférer aux métropoles des avantages que ce soit sur le plan des capacités d'intervention ou de négociation sur les scènes locales, ou sous celui des potentialités pour occuper des positions de chefs de file dans la conduite des politiques publiques locales. Soulignons que la force des ensembles métropolitains résulte du poids prépondérant des communes

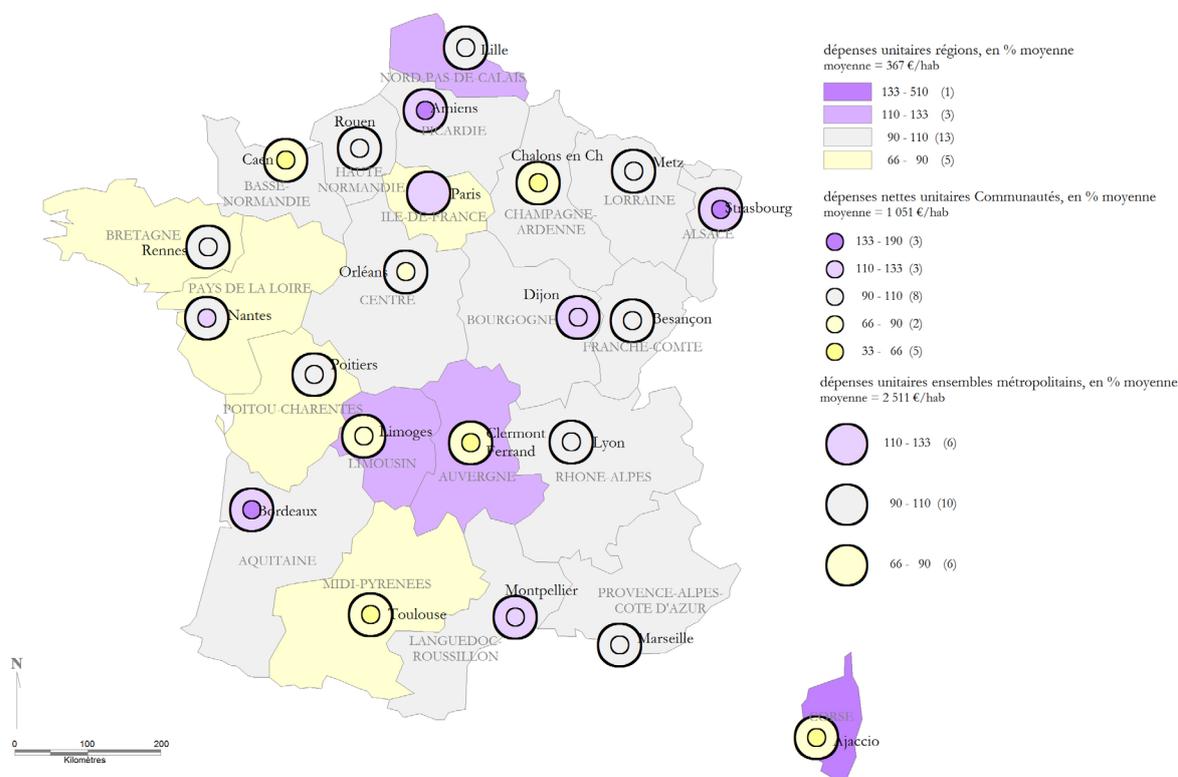
.....  
19 Compte tenu des spécificités du territoire francilien (importance démographique, richesse fiscale...), les montants n'incluent pas les dépenses de la région Ile de France (proches de 3,6 milliards d'€), celles de la Ville de Paris (6,4 milliards d'€ environ).

	Moyenne, en €/hab	Coefficient dispersion	Maximum/minimum
Régions	367	0,90	6
Communautés	1 051	0,38	5
Ensembles métropolitains	2 511	0,15	2

**Tableau III** | dépenses unitaires des régions, des communautés et des ensembles métropolitains, 2012.

**Source** | calculs des auteurs à partir de [collectivites-locales.gouv.fr](http://collectivites-locales.gouv.fr).

**Note** | moyennes établies hors Région Ile de France et Ville de Paris.



**Figure 2** | Dépenses unitaires des régions, des communautés et des ensembles métropolitains, 2012.

**Source** | Calculs des auteurs à partir de [collectivites-locales.gouv.fr](http://collectivites-locales.gouv.fr).

(effectuant des dépenses à hauteur de 14 milliards d'€), bien davantage que de celui des seuls «pouvoirs d'agglomération»<sup>20</sup>.

Les contrastes territoriaux sont nets, pour chacun des types d'institutions (Figure 1).

Les écarts sont particulièrement importants pour les communautés et pour leurs ensembles métropolitains: les dépenses des premières et celles des seconds sont soit simultanément élevées, soit simultanément modestes.

Les dissemblances territoriales sont à mettre en relation avec les différences dans le rayonnement, le rôle économique, la taille démographique... des capitales régionales.

L'agglomération d'Ajaccio ou celle de Reims diffèrent à ces titres fortement de celle de Lyon et ce, que l'on raisonne pour les seules communautés ou que l'on intègre leurs communes-membres.

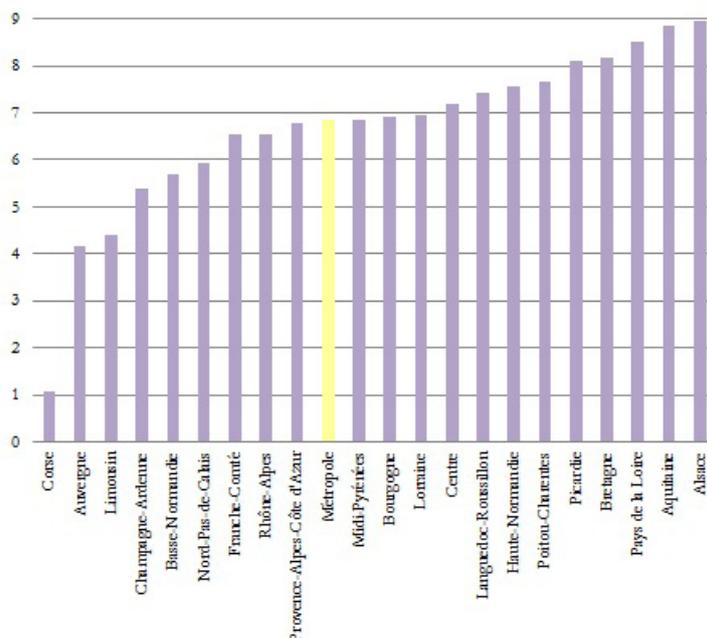
<sup>20</sup> En dépit de ses avancées, l'intégration intercommunale laisse encore une place – financière – conséquente aux échelons de proximité.

Les dépenses des régions et celles des ensembles métropolitains entretiennent une relation étroite avec leur importance démographique respective; les régions les plus peuplées abritent également les métropoles où la population est nombreuse<sup>21</sup>.

S'instaure alors une convergence de fait, ou de situation, entre les dépenses de chaque couple, imputable à un effet taille. Les absences notables de congruence concernent quelques binômes seulement (Alsace/Strasbourg et Haute-Normandie/Rouen<sup>22</sup>).

<sup>21</sup> Les coefficients de détermination s'établissent à 0,93 lorsque l'on teste l'existence d'une relation linéaire entre dépenses des régions et leur population, à 0,97 pour les ensembles métropolitains; le coefficient vaut 0,82 lorsque l'on met en relation les populations régionales et métropolitaines.

<sup>22</sup> Les vocations et spécificités des capitales (comme par exemple, le rôle transfrontalier, la présence d'institutions européennes pour la première, la proximité de Paris pour la seconde) sont à même de leur conférer un statut et/ou



**Figure 3** | Rapport dépenses unitaires ensemble métropolitain/région.

**Source** | Calculs des auteurs à partir de *collectivites-locales.gouv.fr*.

**Note** | Représentation établies hors Région Ile de France et Ville de Paris.

La vision change, lorsque l'on considère les valeurs unitaires des dépenses<sup>23</sup> (Tableau III). Le primat revient de façon encore plus nette aux ensembles métropolitains: en moyenne et *per capita*, une métropole dépense environ 7 fois plus que sa région d'appartenance. Un effet de dilution (dans un grand territoire, au profit d'une population importante) se manifeste, atténuant l'importance des montants afférents aux actions régionales.

Finalement, les écarts entre métropoles ne sont pas très grands<sup>24</sup>. Soulignons également que les dépenses régionales s'écartent peu de leur moyenne, dans plus de la moitié des cas.

On pourrait voir là un des «résultats» de leur tardive consécration en tant qu'institutions décentralisées, la rémanence d'un mode de fonctionnement unitaire. La «hiérarchie» perceptible avec les montants *per capita* diffère cependant de celle établie au vu des seuls volumes (Figure2)<sup>25</sup>.

une importance particulière.

23 Les moyennes sont établies sans inclure les dépenses de la région Ile de France (en moyenne 308 €/hab), ni celles de la ville de Paris (en moyenne 2.818 €/hab).

24 Le fait que la dispersion soit moindre pour les ensembles métropolitains que pour les seules communautés révèle l'effet de lissage dû à la présence des communes, à leurs actions complétant encore celles de leur intercommunalité.

25 Apparaissent dans le peloton de tête des régions peu peuplées (la Corse, le Limousin), soumises à des charges incompressibles (insensibles à l'importance de la population desservie), à des régimes d'aide particuliers soutenant leurs budgets.

Si l'on considère le montant unitaire des dépenses en effet, les convergences constatées entre les volumes des dépenses des régions et ceux des métropoles n'apparaissent plus, bien au contraire<sup>26</sup>. La prééminence des métropoles par rapport aux régions est variable (Figure 3) entre deux extrêmes, l'un proche de 9 (pour le binôme Alsace/Strasbourg) et l'autre voisin de 1 (pour le binôme Corse/Ajaccio). Le rapport diffère peu de la moyenne dans près d'un tiers des situations et ce, pour des configurations territoriales très contrastées, au nom d'une combinatoire elle-même variable.

Les couples Rhône-Alpes-Lyon et Provence-Alpes-Côte-D'azur-Marseille sont plutôt dans des dynamiques porteuses de développement, avec des territoires fortement urbanisés; ce qui n'est pas le cas des couples Franche-Comté-Besançon ou Lorraine-Metz.

Les dépenses unitaires des 4 régions citées, celles de leur capitale sont proches des moyennes.

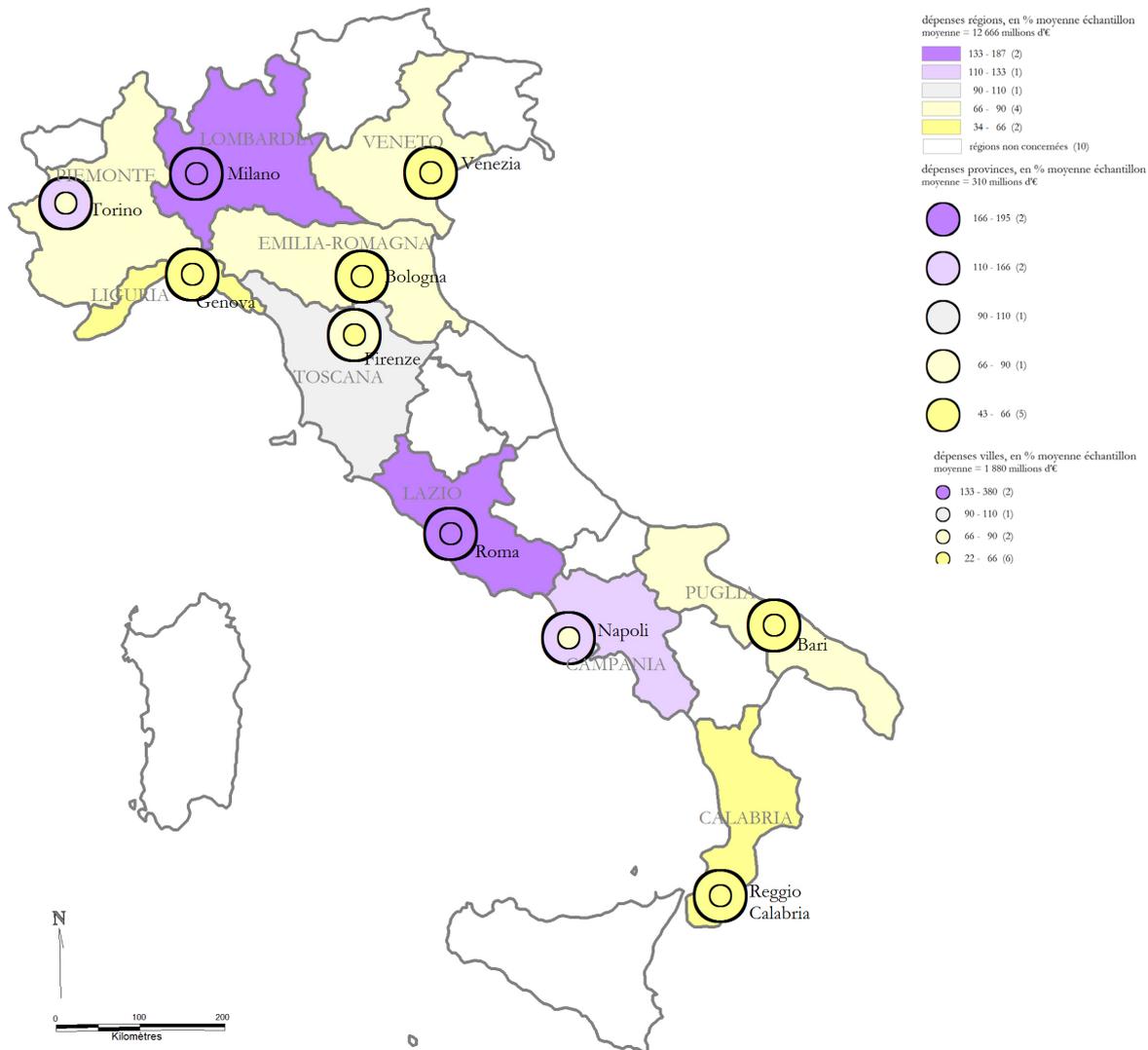
Les données et supports mobilisés possèdent leurs limites. Soulignons néanmoins qu'ils ne laissent pas transparaître de contrastes nets entre des territoires moteurs, engagés dans la mondialisation et ceux qui le seraient moins, voire qui seraient en déprise. Les couples Rhône-Alpes-Lyon et Lorraine-Metz ne sont pas si éloignés l'un de l'autre. Ils ne laissent pas non plus apparaître de spécificités flagrantes pour les métropoles instituées (autour de Lyon et de Mar-

26 Les calculs statistiques confirment le constat. Le coefficient de détermination passe de 0,82 lorsque l'on considère les montants des dépenses à 0,11 lorsque l'on retient les montants unitaires.

	Total En milliards d'€	Moyenne En millions d'€	Coefficient dispersion	Maximum/minimum
Régions	126,7	13	0,49	5
Provinces	3,1	0,3	0,63	4
Villes	18,8	2	1,19	17

**Tableau IV** | Dépenses des régions, des provinces et des villes des città metropolitana, 2012.

**Source** | Calculs des auteurs.



**Figure 4** | Dépenses des régions, des provinces et des villes des città metropolitana, 2012.

**Source** | Calculs des auteurs.

seille par exemple). Le prisme financier apporte ses propres clés de lecture.

En Italie, la situation est tout autre: le rapport financier est à l'avantage des régions, dans des proportions cependant variables.

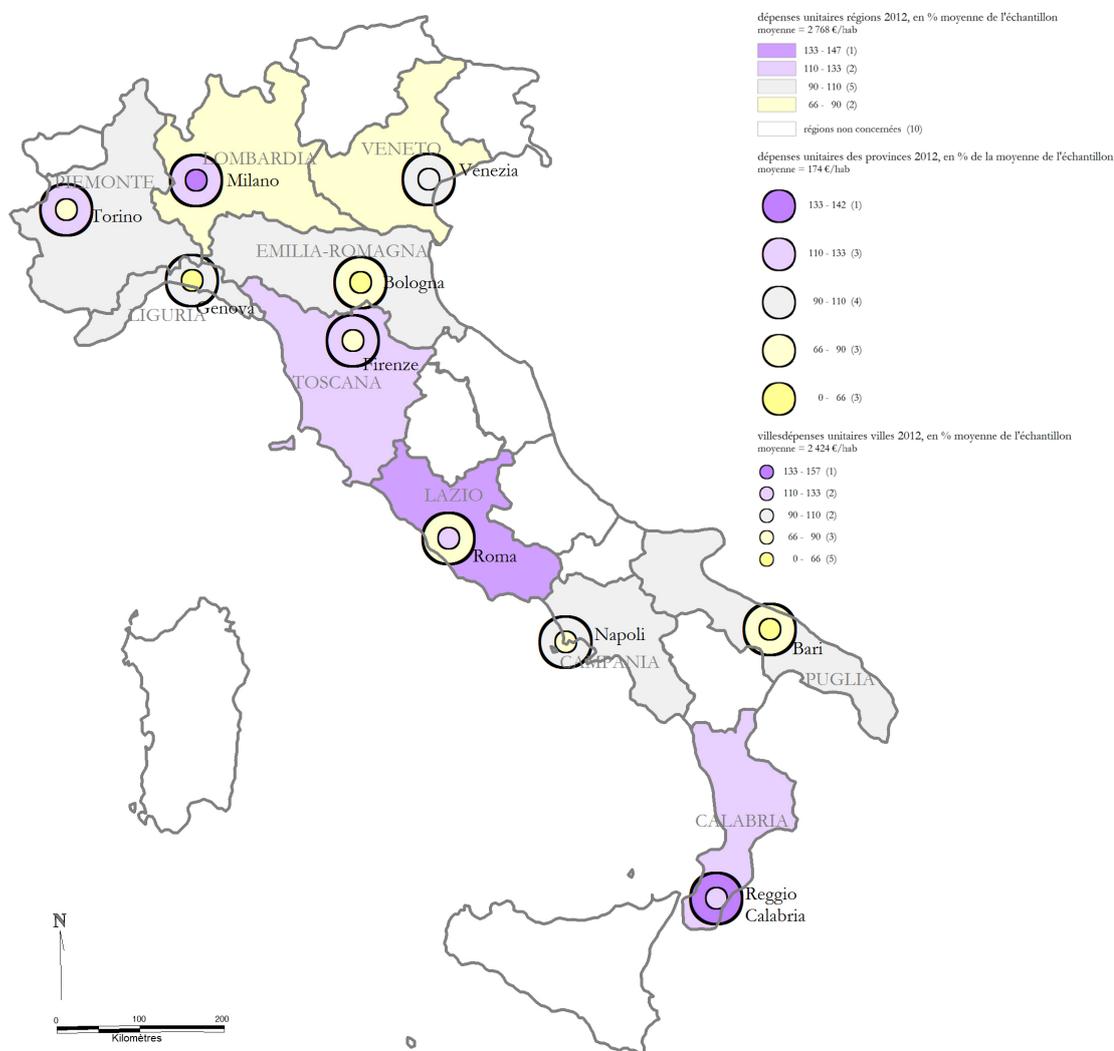
Les régions italiennes prises en considération ont des dépenses nettement plus élevées (près de 127 milliards d'€) que celles des villes (19 milliards d'€ environ) et surtout, que celles des provinces (à peu près 3 milliards d'€) (Tableau IV). La «hiérarchie» dans les montants reflète le mode d'organisation

politique, celui d'un fédéralisme régional ou d'un Etat régional. La vision diffère radicalement de celle valant pour la France, où les régions ne priment pas par leur importance financière (cf. *supra*).

Les différences entre territoires sont fortes: les dépenses du Latium, celles de la Lombardie sont sans commune mesure avec celles de la Ligurie ou avec celles de la Calabre. Les montants dépensés à Rome ou à Milan dépassent très largement ceux valant pour Bari ou pour Bologne. Des effets de taille, des effets de statuts (en particulier pour la capitale

	Moyenne, en €/hab	Coefficient dispersion	Maximum/minimum
Régions	2 768	0,19	2
Provinces	174	0,20	2
Villes	2 424	0,38	3

**Tableau V** | Dépenses unitaires des régions, des provinces et des villes des città metropolitana, 2012.  
**Source** | Calculs des auteurs.



**Figure 5** | Dépenses unitaires des régions, des provinces et des villes des città metropolitana, 2012.  
**Source** | À partir de calcul des auteurs et <http://www.dps.mef.gov.it>.

et ses alentours) tout autant que des écarts dans les niveaux de richesse ou de développement économique<sup>27</sup> vont incontestablement de pair avec des différences financières.

Dans la quasi-totalité des cas (Figure 4), on constate une convergence entre les dépenses des régions et celles des villes.

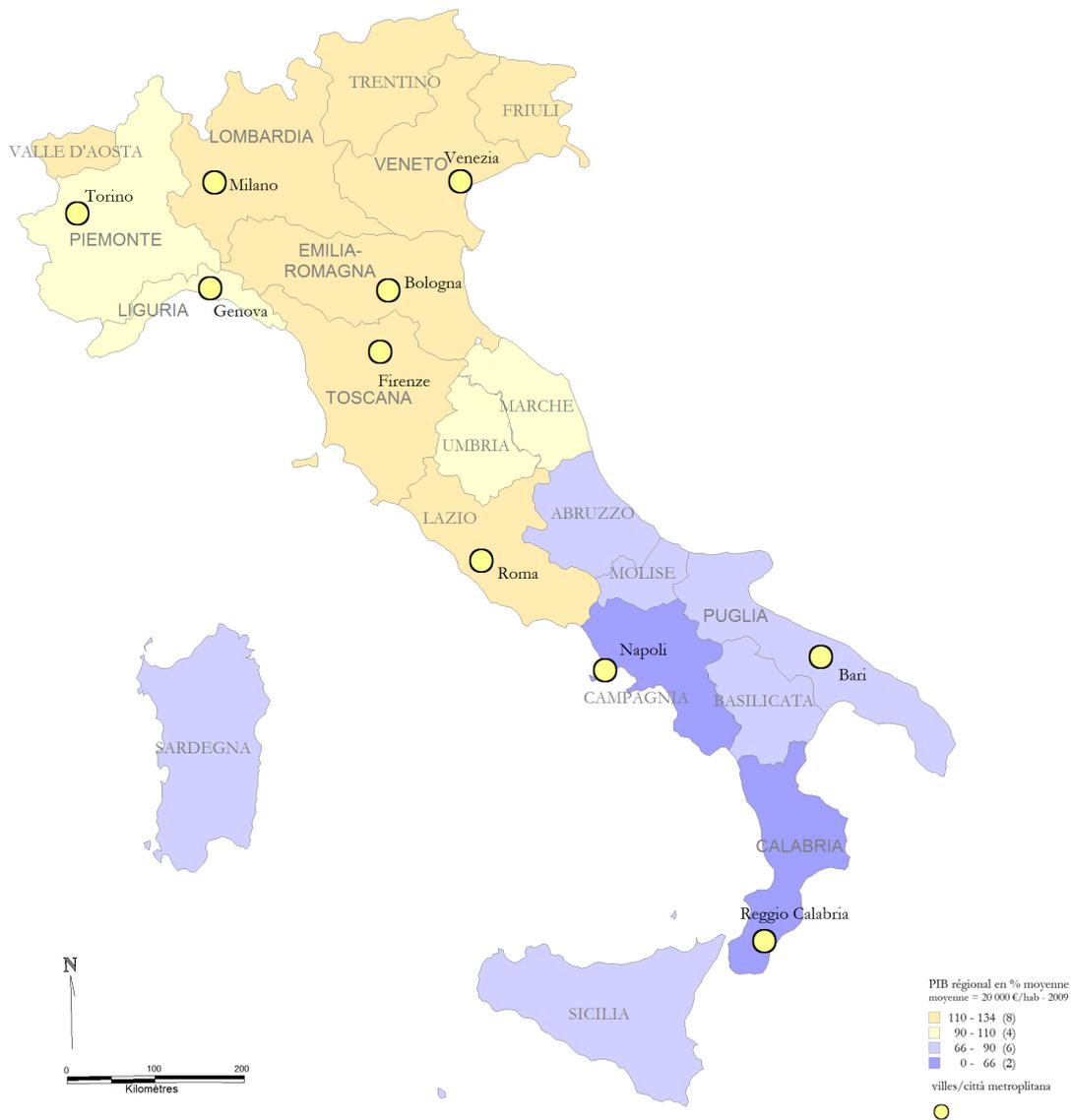
Tout se passe comme si les deux types d'institutions se positionnaient de façon semblable, dans une relation complémentarité plutôt que de substitution.

27 Milan compte parmi les régions métropolitaines riches de la zone OCDE (OCDE 2007).

La convergence n'est pas simplement imputable à un effet taille; les médiations sont plus complexes. Comme en France, les dépenses de chaque échelon territorial entretiennent des liens étroits avec sa population. Il n'existe cependant pas de lien univoque entre l'importance démographique des régions italiennes et celle de leur capitale<sup>28</sup>.

Les constats sont autres, lorsque l'on examine les

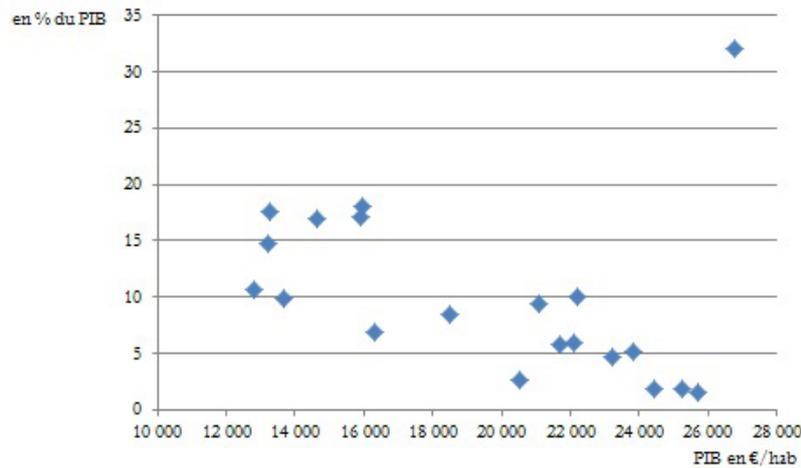
28 La Calabre et la Ligurie ont sensiblement même taille démographique quand ce n'est pas le cas pour leur capitale respective, Reggio Calabria et Gènes. Il en va de même pour les binômes Piémont/Turin et Vénétie/Venise.



montants unitaires (Tableau V). L'intensité d'action des régions prime toujours, celle des villes n'en est cependant pas si éloignée. La moyenne, pour ces dernières, est cependant influencée par les valeurs élevées atteintes soit dans une ville peu peuplée (Reggio Calabria), soit dans une agglomération qui l'est davantage (Milan) et où la configuration est toute autre (cf. *supra*). Les dépenses unitaires des régions, au moins pour celles prises en considération, sont finalement peu différentes et moins contrastées que l'on aurait pu le supposer *a priori*, compte tenu de l'importance accordée à ces niveaux de gouvernement. La relative homogénéité peut être imputée au fait que la décentralisation financière n'est pas allée jusqu'à son terme. Les latitudes dont disposent les régions pour procéder à des ajustements sont restreintes. Le système, inabouti, serait finalement celui

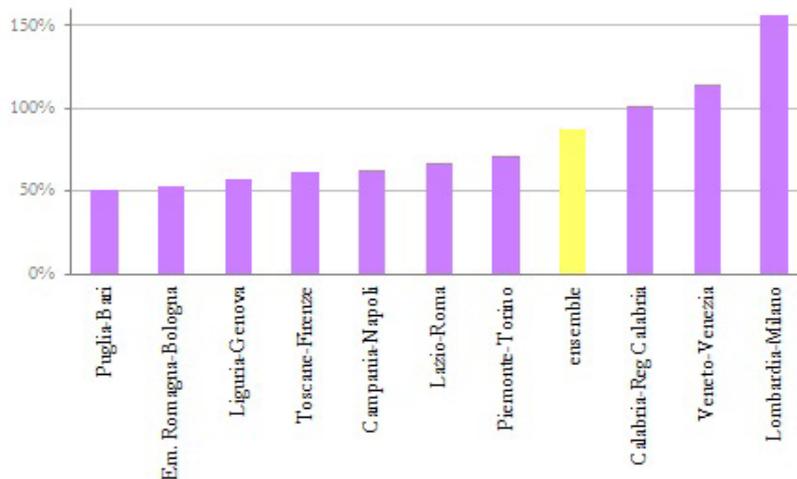
d'un «fédéralisme sans Etat fédéral»<sup>29</sup> (Naxitis 2013). L'expression des différences interrégionales se trouverait contenue. Celles qui se manifestent, séparant les régions et les villes, ressortiraient principalement de différences de situation ainsi que de traitements différenciés de la part du gouvernement central. Les péréquations instituées par ce dernier réduisent les écarts (Figure 7); elles comblent pour partie les déséquilibres territoriaux (Figure 6). Des contrastes perdurent néanmoins, sans pour autant se résumer à une dichotomie nord-sud: en matière financière comme dans d'autres, ce dualisme, tout en étant une réalité, ne résume pas toute l'Italie (Rivière 2012).

<sup>29</sup> Les régions, en particulier, ne sont pas associées à la détermination des montants des ressources et des versements étatiques qui leur reviennent.



**Figure 7 |** Transferts financiers de l'Etat aux régions et aux communes et PIB régional, 2013.

**Source |** Calcul des auteurs à partir de Naxitis, 2013.



**Figure 8 |** Rapport dépenses unitaires ville/région. Des évaluations semblables ont été conduites pour les provinces et les régions. En moyenne, les dépenses unitaires des premières sont très modestes au regard des secondes (elles en représentent 6%). Les différences territoriales sont faibles; le ratio s'échelonne entre un peu moins de 4% (Province Roma/Latium) et 8% (Province Turin/Piémont).

**Source |** Calcul des auteurs.

La diversité des configurations locales transparait nettement lorsque l'on considère simultanément les dépenses unitaires des régions et celles des villes (Figures 5 et 8). Tout se passe comme si les relations entre les deux entités se nouaient de façon variable selon les lieux, sans qu'apparaisse *a priori* de loi valant pour toutes.

En moyenne, les dépenses (unitaires) des métropoles représentent environ 88% des dépenses des régions (Figure 8), le rapport pouvant atteindre et dépasser 100%. La ville-centre égale ou surpasse la région. Si l'on excepte les situations où les villes n'interviennent guère (Bari et Bologne), peu ou prou, les autres configurations s'écartent peu de la moyenne. Une même valeur du rapport ressort néanmoins de positionnements nettement contras-

tés des régions et des villes (tel est par exemple le cas pour les binômes Les Pouilles/Bari et Latium/Rome).

Au final, la variabilité des cas de figure (dans les montants, dans les positionnements relatifs des régions et de leur capitale) pourrait refléter des hésitations entre divers modes de gouvernement et de financement (Dente 2012; Rivière 2004). L'équation est complexe à résoudre lorsqu'il s'agit simultanément de maintenir un fonctionnement somme toute unitaire, de préserver un attachement aux échelons de proximité et à leurs particularités. Cette difficile conciliation laisserait émerger, ou persister, des spécificités que renforceraient les formes prises par les gouvernements locaux (Rivière 2012). Autant de particularités affectant les rapports financiers.

## 5 | Quels éléments de conclusions à propos des rapports entre régions et métropoles, à l'aune financière?

Les éléments de diagnostic esquissés ont plutôt vocation de constats que statut de preuves. Pour parvenir à un stade démonstratif, ils demanderaient à être étayés par des études diachroniques, portant sur des temps longs, par des analyses multidimensionnelles, intégrant un panel étendu de postes budgétaires, représentatif des politiques financières locales. Les constats formulés invitent par ailleurs à une certaine prudence. Les visions diffèrent en effet selon les valeurs mobilisées. Les montants des dépenses sont certes illustratifs de réalités. Ils reflètent cependant des effets taille, majorant alors l'importance financière des régions comparativement à celle des métropoles. Le regard peut s'en trouver biaisé. Les visions diffèrent également selon les périmètres d'observation. Les dépenses des métropoles régionales françaises ne sont pas semblables selon que l'on intègre ou non celles des communes voisines de la ville-centre et qui, avec elles, font finalement métropole.

Les comparaisons entre les situations territoriales en France et en Italie sont difficiles, on l'a souligné. Les limitations méthodologiques de l'approche adoptée limitent la portée des conclusions. Il n'en demeure pas moins que les contrastes, interpellent. Les volumes des dépenses des 10 régions italiennes retenues sont près de 7 fois plus élevées que celles des 22 régions françaises. En dépit de la sous-estimation des réalités italiennes, l'argument est suffisant pour révéler les différences: les régions sont fortement présentes sur le plan financier en Italie, elles le sont nettement moins en France. Le rapport persiste lorsque l'on considère les montants unitaires. Sur ce plan, les dépenses des métropoles italiennes et françaises, telles qu'évaluées, sont finalement proches. La trame de fond dans laquelle se nouent les relations entre institutions territoriales est donc radicalement différente dans l'une et l'autre des deux situations nationales.

En France, l'organisation financière décentralisée incline vers un «modèle métropolitain», les dépenses unitaires des métropoles primant nettement sur celles des régions. En Italie, en cohérence avec le mode d'organisation institutionnel, prévaut un «modèle régional», fondé sur une forte présence financière des régions. Dans quelques-uns des cas étudiés, cependant, sur la base de montants unitaires, les régions sont pratiquement dépassées par leur capitale; elles le seront assurément par les futures *città metropolitane*<sup>30</sup>. L'avènement de ces dernières risque de se trouver affecté par ce rapport de forces, financier. Selon les acceptions retenues, les dépenses par habitant des métropoles valent près de 7 fois celles des régions en France; le ratio

est proche de 0,9 en Italie. Dans les deux contextes nationaux, l'indicateur oscille nettement autour de la moyenne et sa valeur résulte d'une combinatoire variable. Tout se passe comme si les liens au sein de chaque couple métropole - région s'établissaient au cas par cas, hors d'une régularité notoire et comme autant d'éléments du système territorial dans lequel s'inscrivent les deux institutions.

La diversité actuelle constatée, incitant à envisager tantôt des congruences entre les interventions des métropoles et celles des régions, tantôt des oppositions est vraisemblablement à mettre au compte d'une sédimentation, cristallisant des positions successives (de solidarités ou de rivalités), dans un mouvement de décentralisation progressive. Les interrelations sont d'ailleurs destinées à évoluer, avec la consécration en cours ou projetée des métropoles, de part et d'autre des Alpes. P. Coppola (2003: 79) à propos de la situation italienne, soulignait que «tout s'agite et quelque chose de neuf est en train de naître, mais les niveaux effectifs de l'action souffrent de ce désordre créatif, au sein duquel le gaspillage de ressources et les difficultés de renouvellement de la classe dirigeante (...) sont appelés à durer pendant un temps prolongé». Ce constat vaudrait-il toujours? Ou bien les formes territoriales à venir et leurs modalités de gouvernance conduiront-elles à des politiques à la fois efficaces et économes?

Avec la prise en compte de données quantitatives, telle qu'elle est effectuée ici, un glissement s'opère. Du registre des relations de concurrence ou de complémentarité, l'interprétation se déplace vers la mise en lumière des rapports de proportionnalité, des positions relatives (au regard de moyennes), des hiérarchisations.

Ce sont des effets des relations entre métropoles et régions qui sont abordés, plutôt que les contenus mêmes de ces relations. Ces effets portent la marque du système financier national dans lequel ils s'inscrivent. A ce titre, un autre glissement mériterait alors d'être opéré: celui qui consisterait à substituer, à l'analyse du couple métropole - région, celle du triptyque que ces deux institutions forment avec leur gouvernement central. La logique des versements étatiques, leur évolution, et bien souvent la mainmise de l'Etat contraignent et régulent la gestion financière locale.

Ceci étant, analyser les relations entre régions et métropoles, que l'on inclue ou non les gouvernements, conduit d'emblée se situer dans une logique verticale. Pourtant, on l'a évoqué, la force des métropoles françaises, sur le plan financier, tient pour beaucoup à celle des communes. Se pose alors la question de la consistance de l'intégration intercommunale, celle encore de la gouvernance des communautés. Les interrogations valent également pour l'Italie, les villes-centres devant composer avec les communes voisines. La lecture verticale mérite alors d'être complétée d'une analyse horizontale. Plus avant, globalisation aidant, les métropoles ne seraient-elles pas engagées dans des concurrences à l'endroit de leurs semblables, plutôt qu'avec leur

.....  
30 Par intégration des dépenses provinciales et des montants dépensés par l'ensemble des communes regroupées (cf. *supra*).

région d'appartenance?

L'analyse conduite apporte des éclairages spécifiques quant au couple métropole - région et aux réalités territoriales. Les lignes de ressemblance, ou de partage, sur le plan financier ne recourent pas celles qui peuvent être établies en considérant les dynamiques de développement.

Les interrelations financières entre entités territoriales ne sauraient être simplement déduites de celles qui valent dans d'autres domaines. Les observations initiées demanderaient alors à être poursuivies, avec davantage de rigueur. Le moment est propice: le partage de la contrainte de rareté pesant sur les budgets publics change la donne. Conduira-t-il à une intensification des agencements coopératifs ou à une exacerbation des rivalités, entre niveaux de gouvernement comme en leur sein?

## Références bibliographiques

- Béhar D. (2013), "Régions et métropoles: entre rivalités géopolitiques et agencements coopératifs", in *Pouvoirs locaux*, no. 96, vol. I/2013 (Avril), pp. 42-47.
- Conseil Régional de Bretagne (2013), *2014 - 2020, Pour une politique bretonne contractuelle renouvelée & intégrée préparant les territoires aux enjeux d'avenir*, Rapport, p. 30.
- Conseil Régional Nord Pas de Calais (2010), *Vers de nouvelles régulations territoriales*, Conseil Régional Nord Pas de Calais, Acadie Conseils, no. 14, p. 88.
- Coppola P. (2003), "Le processus de régionalisation dans l'expérience italienne", traduit de l'italien par Rivière D., in *Territoires 2020*, no. 8, pp. 75-80.
- Dafflon B., Madies T. (2008), *Décentralisation: quelques principes issus de la théorie du fédéralisme financier*, Université de Fribourg, Agence Française de Développement.
- Dagnino G.B. (2007), "La dynamique des stratégies de coopération", in *Revue française de gestion*, no. 176, vol.7/2007, pp. 87-98 [disponible en ligne: [www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2007-7-page-87.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-de-gestion-2007-7-page-87.htm)].
- Davezies L. (2006), "La métropole, joker du développement territorial... sur le papier", in *Revue d'économie financière*, no. 86, vol. 86, pp. 13-28.
- Davezies L. (2012), *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Le Seuil.
- Dente B. (2012), "End of an era? The Monti government approach to central-local relations - An outline and some tentative explanations", in *LIEPP Working Paper*, December, no. 6, LIEPP, Sciences Po, p. 21.
- Gilbert G. (2009), *Fiscalité locale: une grille de lecture économique*, document de travail, no. 87, Agence Française de Développement.
- Josselin J.M., Padovano F., Rocaboy Y. (2012), *Fiscal rules vs. political culture as determinants of soft budget spending behaviors – Evidence from Italian and French regions*, IREF Institute for Research in Economic and Fiscal Issues, Working paper no. 1, p. 47.
- Jourard I., Kongsrud P.M. (2003), "Les relations financières entre l'État et les collectivités locales", in *Revue économique de l'OCDE*, no. 36, vol.1/2003, pp. 169-254.
- Le Lidec P. (2011), "La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France", in Bezes P., Siné A., *Gouverner (par) les finances publiques*, éd. Les Presses Sciences Po., pp. 149-192.
- Madies T., Paty S., Rocaboy Y. (2005), "Les stratégies fiscales des collectivités locales – De la théorie à la réalité", in *Revue de l'OFCE*, no. 94, pp. 283-316.
- Natixis (2013), "Fédéralisme fiscal: l'Italie à la croisée des chemins", *Flash Economie*, 6 février 2013, no. 210, p.16.
- OCDE (2007), "Examens territoriaux de l'OCDE: Milan (Italie)", *Synthèses*, p. 8.
- Pasquier R. (2002), "La capacité politique des régions. Une comparaison France-Espagne", *Annuaire des collectivités locales*, Tome 22, pp. 809-815, [disponible en ligne: [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc\\_0291-4700\\_2002\\_num\\_22\\_1\\_1463](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/coloc_0291-4700_2002_num_22_1_1463)].
- Pinson G., Galimberti D. (2013), "Métropoles franches et régions agencifiées", in *Pouvoirs locaux*, no. 96 I/2013 (avril), pp. 48-55.
- Pinson G., Santangelo M. (2007), "La planification stratégique: vecteur ou substitut à l'intégration métropolitaine? Un détour par l'Italie" in Collin J.P., Robertson M., *Gouverner les métropoles: enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Presses de l'Université de Laval, pp. 125-150.
- Rivière D. (2004), *La Région entre identités et inégalités*, Université Paris-13, [document disponible en ligne: <http://eso.cnrs.fr/spip.php?article348> le 12/12/13].
- Rivière D. (2012), "L'Italie et la question des disparités régionales", in *P@ges Europe*, La Documentation française DILA.
- Rivière D. (2013), "Crises italienne et européenne, quelles interactions?", *Mélanges de l'École française de Rome - Italie et Méditerranée modernes et contemporaines*, no. 125/2 [disponible en ligne: <http://mefrim.revues.org/1390>].
- Thisse J.F., Van Ypersele T. (1999), "Métropoles et concurrence territoriale", in *Economie et statistiques*, no. 326-327, pp. 19-30.
- Vanier M. (2002), "Régulation, métropoles, régions: l'état de l'Europe", *Revue Interventions économiques*, no. 28, [disponible en ligne: <http://interventionseconomiques.revues.org/1089>].

#Geo, logiche 040 | Italia | Photo de Matteo Girola



#Geo, logiche 088 | Francia | Photo de Matteo Girola



### **Culture, Politiques européennes, Régions, Métropoles**

Ce texte traite de l'articulation entre les actions des régions et métropoles en matière de coopération culturelle transfrontalière. Les territoriales européennes s'engagent dans de nombreuses formes de coopération transfrontalière, à différentes échelles territoriales: réseaux de villes, eurorégions, pôles métropolitains transfrontaliers, agglomérations transfrontalières, eurodistricts, eurocités, etc. Dans ces partenariats et organisations, la coopération culturelle occupe une place notable, à la fois pour promouvoir une identité territoriale et institutionnelle et pour contribuer à une économie créative et de la connaissance. Se pose alors la question des articulations et des interactions entre les coopérations culturelles initiées et portées, sur le même territoire, par les régions et par les métropoles. Cette question est illustrée par l'analyse de plusieurs espaces de coopération transfrontalière en Europe de l'Ouest.

### **Culture, European policies, Regions, Metropolises**

This text addresses the articulation between the policies of regions and metropolises regarding cross-border cultural cooperation. European authorities develop many forms and modalities of cross-border cooperation, at different scales: cross-border urban and metropolitan networks, euroregions, eurodistricts, eurocities, etc. Within these partnerships and organisations, cultural cooperation is quite recurrent. Culture is mobilised to promote a territorial and institutional identity and to foster creativity and knowledge-based economic dynamism. This situation questions the articulation between the cultural cooperation that is initiated and conducted both by regions and metropolises within the same territory. The analysis is based on case studies from different cross-border spaces in Western Europe.

### **Cultura, Politiche europee, Regioni, Metropoli**

Questo testo affronta l'articolazione tra le politiche delle regioni e delle metropoli in materia di cooperazione culturale trans frontaliere. Autorità europee sviluppano molte forme e modalità di cooperazione trans frontaliere, a differenti scale: le reti urbane e metropolitane trans frontaliere, euroregioni, eurodistricts, eurocities, ecc. All'interno di questi partenariati e organizzazioni, la cooperazione culturale è abbastanza ricorrente. La cultura è mobilitata per promuovere un'identità territoriale e istituzionale e promuovere la creatività e il dinamismo economico basato sulla conoscenza. Questa situazione mette in dubbio l'articolazione tra la cooperazione culturale che viene avviato e condotto sia da regioni che da metropoli all'interno dello stesso territorio. L'analisi si basa su studi di casi provenienti da diversi spazi trans frontaliere in Europa occidentale.

Thomas Perrin

# Métropoles et régions dans la coopération transfrontalière. Le cas de l'action culturelle

## Introduction

Une étude récente de l'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen a montré que la culture est l'un des premiers domaines de la coopération territoriale en Europe (ESPON 2013)<sup>1</sup>. En effet, de nombreuses régions européennes, situées de part et d'autre d'une frontière étatique, développent des coopérations culturelles transfrontalières avec leurs homologues dans le cadre d'eurorégions (Perrin, 2013). De leur côté, les agglomérations interurbaines et métropolitaines sont aussi des acteurs importants de la coopération transfrontalière européenne, dans un contexte où les métropoles restent les principaux «centres de commandement» des politiques culturelles (Saez 2009).

Ce texte aborde la question de l'articulation entre métropoles et régions au prisme de la coopération culturelle transfrontalière, à travers une analyse comparative fondée sur trois études de cas - euro-région Pyrénées-Méditerranée à la frontière orientale franco-espagnole; Grande Région qui regroupe les *Länder* allemands de Sarre et Rhénanie-Palatinat, la région française de Lorraine avec les départements Moselle et Meurthe-et-Moselle, le grand-duché de Luxembourg et trois entités fédérées belges: Région wallonne, Communautés germanophone et française; euro-région Alpes-Méditerranée à la frontière franco-italienne; tout en mobilisant des exemples issus d'autres terrains. Cette analyse est le fruit d'une recherche doctorale et post-doctorale menée de 2006 à 2012<sup>2</sup>, dont les données ont été depuis

actualisées et retravaillées.

Après une présentation de l'évolution et des enjeux du couple métropoles-régions, tant en matière de politique culturelle que de coopération transfrontalière, l'analyse des études de cas permettra de montrer les possibilités – ainsi que les limites et blocages – d'une articulation entre les actions de ces collectivités. Plus largement, la réflexion pose la question de l'évolution de l'action publique territoriale multi-niveaux en Europe.

## 1 | Métropoles et régions, culture et coopération: enjeux et évolution

### 1.1 | Les politiques culturelles: avantage historique aux villes... mais émergence des régions

Malgré les différences politico-institutionnelles entre États fédéraux, décentralisés, régionaux ou unitaires, deux grandes tendances se dégagent en matière de territorialisation des politiques culturelles en Europe: d'une part un mouvement de régionalisation; d'autre part le poids prépondérant des villes et métropoles dans le soutien et la mise en œuvre des politiques culturelles. Anciennement impliquées dans les politiques culturelles, les territoires urbains et métropolitains apparaissent aujourd'hui comme les lieux par excellence de créativité et d'innovation culturelles (Saez 2009: 9). En France par exemple, les villes captent 51% des dépenses culturelles publiques, contre 30% pour le ministère de la Culture (*ibidem*: 10). Parmi les collectivités territoriales, les communes et intercommunalités contribuent à 76% des dépenses culturelles (Delvainquière *et al.* 2014). Les régions, dans la plupart des pays qui en sont dotés, sont quant à elles des institutions de création plutôt récente, qui cherchent à se positionner par rapport aux autres niveaux d'intervention. La politique culturelle est alors souvent un moyen de renforcer une image institutionnelle et de valoriser une

---

culturels de l'euro-région Pyrénées-Méditerranée.

.....  
1 Si la coopération transfrontalière reste une des principales modalités de coopération entre collectivités territoriales européennes, la notion de coopération territoriale inclut d'autres modalités et échelles de coopération: coopération transnationale, interrégionale, transcontinentale et accords de jumelages (ESPON 2013).

2 Cette recherche a utilisé la méthodologie comparative de manière principalement qualitative (analyse littéraire et documentaire, entretiens semi-directifs auprès d'acteurs de terrain), avec aussi des données quantitatives par un questionnaire auprès des bénéficiaires de financements

identité spécifique. Par exemple la Saxe, en Allemagne, a utilisé la ressource culturelle afin de se (re) construire une identité, en tant que nouveau *Land* au sein de l'Allemagne réunifiée post-1989 (Piot 1998). De plus, dans plusieurs pays, des régions représentent des communautés culturelles géo-historiques qui peuvent avoir été longtemps «refoulées» en périphérie par les processus de constructions des États-nations (Paasi 2009), comme par exemple l'Écosse, la Catalogne, la Flandre, la Bretagne, le Trentin-Haut Adige ou la Laponie. Dans ce cas, l'identité culturelle apparaît comme un attribut d'autant plus important pour les autorités régionales concernées. La montée en puissance du pouvoir régional en matière culturelle a été relayée par le Conseil de l'Europe quia très tôt fait le lien entre ses actions en faveur de la régionalisation et celles concernant le développement culturel, par un «enchevêtrement de plus en plus marqué du culturel et du régional» (Hüser 2003: 144). Ainsi, même si elles n'ont pas la même force de frappe, les politiques culturelles régionales apparaissent complémentaires de celles des villes et métropoles; Si la région ne peut pas se passer de sa métropole qui lui sert de 'locomotive', elle lui fournit en retour un support territorial, institutionnel et identitaire. Ainsi la renaissance de Cardiff s'est trouvée confortée par l'autonomie du pays de Galles (Autissier 2005: 382). Les métropoles et les régions interagissent également en matière de coopération transfrontalière. Dans l'espace européen, ce sont les villes qui, historiquement, organisent le territoire: on peut penser par exemple aux réseaux des villes foraines médiévales, à la Ligue hanséatique, aux Villes-États du Saint-Empire romain germanique ou de l'Italie. Et le développement urbain est devenu une des priorités de la politique régionale de l'Union européenne. Cependant, la montée en puissance des régions, liée à l'émergence de régionalismes renouvelés ou néo-régionalismes (Balme 1996), a contribué dans les années 1990 à la formation d'hypothèses quant à l'avènement d'un troisième pouvoir européen, d'une «Europe des régions», une «Europe constituée en régime politique organisé [*polity*] qui donne une reconnaissance légale et institutionnelle à des spécificités linguistiques de nations et régions historiques» (Elias 2008: 484)<sup>3</sup>. Malgré des progrès indéniables dans l'accès des régions aux processus décisionnels européens, une telle Europe des régions ne s'est pas formalisée et la politique régionale communautaire semble plutôt avoir profité au développement des villes (Keating, 2008). Le néo-régionalisme semble même avoir été dépassé par l'émergence du concept de région métropolitaine [*city-region*], qui présenterait des préoccupations et stratégies différentes (Paasi 2009). Les situations sont trop hétérogènes et seules certaines régions, disposant des ressources suffisantes, ont

.....  
 3 Les citations en langues étrangères sont traduites par mes soins. Dans certains cas, pour une meilleure compréhension, les expressions ou mots originaux sont donnés entre crochets.

pu véritablement bénéficier de leur mobilisation à l'échelle européenne. Les gouvernements centraux gardent la main sur la gouvernance de l'Union européenne à travers notamment le Conseil européen et le Conseil des ministres. Parallèlement, ces évolutions semblent avoir conditionné la question de l'articulation des coopérations entre villes et régions comme le montre le cas français en la matière.

Lors d'un appel lancé en 2003 par l'État sur les coopérations métropolitaines, huit projets retenus sur quinze présentent une dimension transfrontalière. L'articulation de ces réseaux avec à la fois les coopérations transfrontalières préexistantes et la coopération à l'échelle interrégionale a d'ailleurs été abordée lors des journées techniques d'accompagnement de l'appel.

Le rapport préliminaire à la réforme territoriale de 2010 fait de la reconfiguration du découpage régional sa première proposition – «favoriser les regroupements volontaires de régions et la modification de leurs limites territoriales, pour en réduire le nombre à une quinzaine» (Balladur 2009: 68) – tout en promouvant la création d'un nouveau type d'établissement public de coopération intercommunale: la métropole. Ces tendances sont au cœur de la réforme territoriale lancée en 2014: création de métropoles d'une part, transformation de la carte régionale d'autre part. L'adaptation des territoires à l'échelle européenne apparaît comme une des motivations importantes de ces réformes.

Ces trois facteurs majeurs d'évolution des territoires – la métropole, la région et l'Europe – ainsi que les interactions constatées entre les politiques culturelles des régions et des métropoles permettent de formuler l'hypothèse d'une articulation entre réseaux métropolitains et interrégionaux en matière de coopération culturelle transfrontalière.

## 1.2 | L'action culturelle dans les eurorégions

Afin de traiter l'hypothèse formulée ci-dessus, l'approche comparative a permis de comprendre les spécificités propres à chaque contexte institutionnel, les éléments de différenciation ou de rapprochement entre les exemples analysés, et ainsi d'isoler, le cas échéant, des invariants de l'action culturelle eurorégionale.

Pour ce faire, deux terrains principaux ont été analysés:

1. l'Eurorégion Pyrénées-Méditerranée, qui associe les Régions françaises Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées avec les Communautés autonomes espagnoles de Catalogne, Aragon et Îles Baléares;
2. la Grande Région, qui regroupe les *Länder* allemands de Sarre et Rhénanie-Palatinat, la Région française de Lorraine avec les Départements Moselle et Meurthe-et-Moselle, le grand-duché de Luxembourg et trois entités fédérées belges: Région wallonne, Fédération Wallonie-Bruxelles et Communautés germanophone.



**Figure 1** | Les «Voyages d'intérêt artistique» Pyrénées-Méditerranée en arts de la rue (2008-2010)

Source | <http://projetvia.wordpress.com>

Ces deux eurorégions rassemblent des régions – ou autres entités immédiatement inférieure à l'État – et recouvrent un espace assez vaste, au-delà de la chaîne pyrénéenne ou du «Triangle minier» Sarre-Lorraine-Luxembourg<sup>4</sup>.

Cette dimension transnationale se double, pour la Grande Région, d'une dimension interétatique, avec la présence du grand-duché de Luxembourg. Des actions culturelles sont développées dans ces deux cas de figure, et elles apparaissent comme le résultat d'un «volontarisme eurorégional».

En 2007, les autorités de la ville et du grand-duché de Luxembourg ont souhaité associer à leur titre de Capitale européenne de la culture l'ensemble des territoires de la Grande Région, sous le label Luxplus 2007.

L'extension de la manifestation au-delà du seul territoire métropolitain, inaugurée par Lille en 2004 avec des actions et programmations de part et d'autre de la frontière franco-belge, a été l'axe déterminant – et innovant – de cette capitale culturelle.

À la suite de Luxplus 2007, les membres de la Grande Région ont souhaité pérenniser la dynamique culturelle transfrontalière avec la création d'un opérateur culturel commun, chargé de coordonner et d'impulser l'action culturelle eurorégionale: l'Espace culturel Grande Région.

Dès la création de l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée en 2004, un agenda culturel a été mise en œuvre: Portail culturel de l'Eurorégion, rencontres culturelles eurorégionales annuelles, appels d'offres

<sup>4</sup> Cette eurorégion a pris la suite depuis 1995 d'une coopération pionnière, initiée dans les années 1960 sur fond de construction européenne: l'espace Sar-Lor-Lux.

pour financer des initiatives culturelles et artistiques eurorégionales, un des seuls secteurs où de tels appels ont été lancés.

Ce sont ainsi plus d'une quarantaine de projets culturels eurorégionaux qui ont été mis en place de 2006 à 2013.

Ces dispositifs ont été en partie cofinancés par l'Union européenne dans le cadre du Programme de coopération transnationale SUDOE 2007-2013. Cette eurorégion a par ailleurs adopté le statut de Groupement européen de coopération territoriale (GECT)<sup>5</sup>, ce qui représente une nouvelle étape du partenariat, notamment sur le plan culturel: la culture est un des premiers domaines d'intervention du GECT Pyrénées-Méditerranée, avec la mise en place dès 2010 d'un appel à projets culturels unique et commun à l'ensemble des acteurs de l'Eurorégion, en lieu et place des appels qui ont eu cours de 2006 à 2009 et qui était gérés séparément par les différentes régions.

Cependant, l'intérêt de l'analyse comparative est aussi renforcé par le fait que ces eurorégions s'inscrivent dans des espaces macro-régionaux aux problématiques géopolitiques différenciées: entre Arc méditerranéen occidental et «diagonale aride» pour

<sup>5</sup> Ce statut juridique a été créé dans le droit de l'Union européenne pour permettre aux groupements interterritoriaux de se structurer en une entité juridique commune et de stabiliser leur partenariat. Règlement CE no. 1082/2006 du 5 juillet 2006 du Parlement européen et du Conseil relatif à un groupement européen de coopération territoriale. Depuis 2009, le Conseil de l'Europe de Strasbourg a mis en place le statut de Groupement eurorégional de coopération (GEC).



**Figure 2 |** Le territoire de Marseille-Provence, Capitale européenne de la Culture en 2013.

**Source |** <http://projets-architecte-urbanisme.fr/marseille-capitale-culture-2013/marseille-provence-2013-carte-territoire-evenement>.

l'une, au croisement de la «Rust Belt européenne» et de «l'Europe des capitales» pour l'autre.

Afin d'approfondir la recherche, on s'est aussi intéressé à l'Eurorégion Alpes-Méditerranée qui rassemble, à la frontière franco-italienne, les Régions française Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA) et les Régions italiennes Ligurie, Vallée d'Aoste et Piémont.

Ce terrain a permis de compléter la recherche en illustrant des dynamiques culturelles eurorégionales à la fois similaires et différentes de celles des autres terrains: eurorégion formée à l'échelle interrégionale, croisement de stratégies identitaires «historiques» et de marketing territorial, inscription dans l'Arc méditerranéen occidental.

Cette eurorégion est en émergence à la frontière franco-italienne depuis 2006 et accorde elle aussi aux actions culturelles une place de choix dans son agenda de coopération et parmi les objectifs de la commission chargée, au côté du tourisme, de la coopération culturelle, deux axes se sont dégagés: la mise en réseau des acteurs et opérateurs d'une part; la mise en place de projets communs d'autre part, en particulier des projets de dimension événementielle permettant une promotion commune de l'eurorégion.

La réalisation d'un portail internet et d'un fonds de mobilité pour le spectacle vivant a aussi été mise à l'étude.

## 2 | Le couple métropole région dans la coopération culturelle transfrontalière.

### 2.1 | Vers une articulation métropole région?

On constate, dans les différents cas étudiés, une certaine évolution du référentiel de l'action culturelle eurorégionale (Perrin 2013). La ligne culturelle promue dans le cadre eurorégional semble faire l'objet d'une approche moins confinée aux dimensions identitaires géo-historiques, patrimoniales ou à un espace transfrontalier à l'homogénéité culturelle réinventée, et plus ouverte à des enjeux contemporains tels que la diversité culturelle comme mode du «vivre ensemble», ou encore le lien entre créativité, innovation et économie de la connaissance. Cette évolution témoigne d'un certain basculement de l'intervention eurorégionale vers des problématiques jusqu'à présent plutôt traitées dans le cadre des politiques culturelles urbaines et métropolitaines. Ce qui, du même coup, remet en perspective une certaine répartition des thématiques de la politique culturelle, entre régions plus portées sur les dimensions identitaire patrimoniale, et métropoles sur le rayonnement artistique et la créativité, comme on a pu le constater par exemple avec Barcelone et la Catalogne, Cardiff et le pays de Galles ou encore Montpellier et le Languedoc-Roussillon. Dans le même temps, une telle évolution pose la question d'une réorientation instrumentale des interventions

culturelles sur les priorités définies par les autorités européennes pour délivrer les fonds structurels – dont les programmes de coopération territoriale, priorités telles que l'innovation technologique et scientifique, notamment numérique, l'inclusion sociale, l'emploi et la compétitivité.

Par ailleurs, l'extension de la carte territoriale des capitales européennes de la culture au-delà du seul territoire métropolitain apparaît comme une tendance récurrente depuis Luxplus 2007. En 2008, Stavanger associe sa région environnante. En 2010, Essen place son année culturelle à l'échelle de la Ruhr. On retrouve ici le besoin d'appuyer la forte identité fonctionnelle de la Grande Région, incarnée par les mobilités pendulaires quotidiennes de travailleurs, par le développement d'une identité culturelle (Houtum et Lagendijk 2001). Une telle projection territoriale apparaît comme une composante de certaines candidatures françaises pour 2013<sup>6</sup>.

Ainsi, Marseille a labellisé sa candidature à l'échelle de la Provence, voire de la Méditerranée et associe plus de 100 communes à son «territoire culturel».

De même, le projet de la ville belge de Mons pour 2015 concerne un territoire qui va de l'intercommunalité montoise jusqu'au Nord-Pas-de-Calais, en passant par la province du Hainaut et les Communautés française et flamande. Venise, pour 2019, a mené une candidature avec l'ensemble de sa région environnante: *Venezia con il Nordest Capitale europea della Cultura 2019*.

De telles évolutions thématiques et territoriales laissent supposer une meilleure articulation des actions entre métropoles et régions en matière de coopération culturelle. Or, l'évolution du référentiel d'action culturelle eurorégionale est aussi une manière de rentrer dans le cadre des programmes communautaires, principaux financeurs de la coopération culturelle et dont les priorités thématiques sont calquées sur la stratégie globale Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive (CE 2011). Quant à la régionalisation des capitales européennes de la culture, elle relève en grande partie de stratégies de marketing territorial et de renouvellement d'image qui, en réalité, peuvent n'avoir qu'un impact limité sur les interactions entre les différentes autorités territoriales (Perrin 2013). Les évaluations et enquête de public menées par exemple sur l'année culturelle Luxplus 2007 montrent que l'émergence d'un sentiment d'appartenance à une eurorégion, ou ne serait-ce que la visibilité de l'eurorégion à travers l'organisation transfrontalière de la capitale culturelle, sont restées plutôt mitigées.

Cependant, la coopération culturelle eurorégionale affiche la plupart du temps un objectif de «communautarisation» des régions frontalières (Négrier

2002: 268), ce qui ne va pas sans rappeler les pré-occupations des politiques culturelles intercommunales, où les actions se conçoivent et se déploient à une échelle «communautaire». Cette similarité, entre situation métropolitaine-intercommunale d'une part, et coopération transfrontalière-eurorégionale d'autre part, se retrouve dans le fait que les deux phénomènes se prêtent par bien des aspects à une analyse sociopolitique commune: «Les échanges transfrontaliers [...], en dernière analyse, apparaissent comme une forme de coopération intercommunale par delà les frontières» (Bassand, Leresche et Saez 1997: 29).

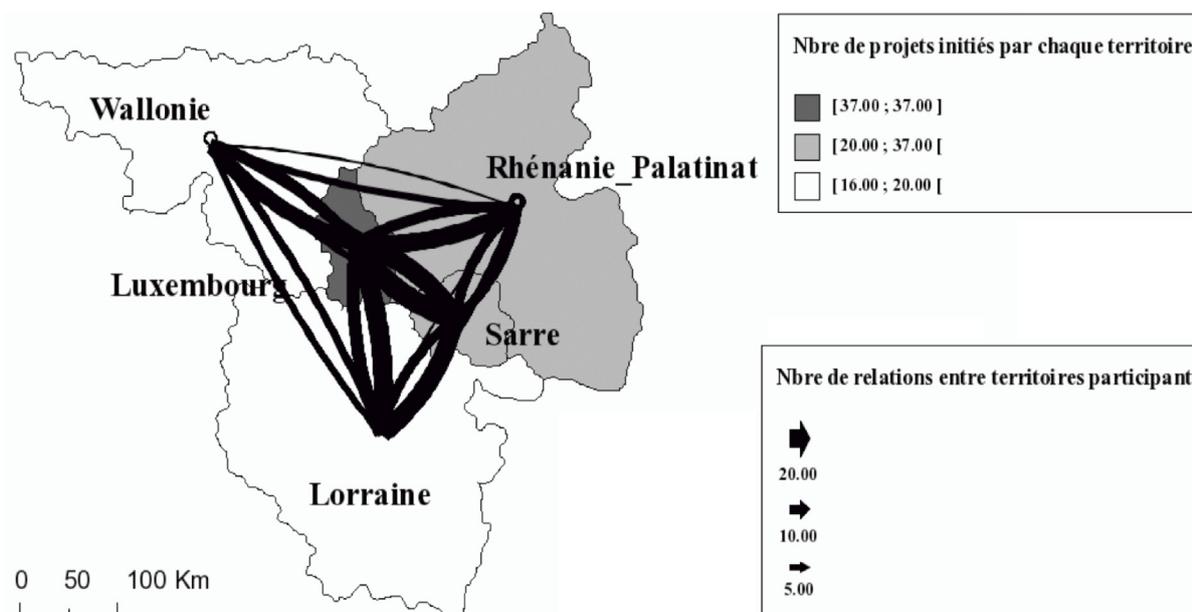
Sur le plan de la stratégie politique, les coopérations entre métropoles ou entre régions semblent d'ailleurs pouvoir s'inscrire dans un *continuum* d'action. Pasqual Maragall, en tant que maire de Barcelone, défendait l'Europe des villes en réponse à l'Europe des régions prônée par Jordi Pujol le président de la Catalogne. Une fois président lui-même de la *Generalitat*, il a été un des principaux instigateurs de l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée. Le sénateur du Nord et maire de Dunkerque Michel Delebarre défendait, dans les années 1990, le projet d'Euro-région Nord-Transmanche alors qu'il était vice-président puis président de la région Nord-Pas-de-Calais. Parallèlement, alors que cette eurorégion a été dissoute en 2004, M. Delebarre a œuvré pour la création, à une échelle plus interurbaine, du GECT West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale, qu'il préside depuis sa création en 2009.

## 2.2 | Chevauchement, différenciation et indifférence: l'alpha et l'oméga de l'action publique (inter)territoriale?

Quels que soient le point de vue adopté et l'évolution de la réflexion, une régulation ou, tout au moins, une articulation entre réseaux métropolitains et réseaux interrégionaux apparaît d'autant plus nécessaire que de nombreuses eurorégions sont, en réalité, constituées et animées sur une base interurbaine ou en termes d'agglomération transfrontalière. «Les grands territoires de projets se développent à l'échelle de bassins de peuplement dont l'armature est urbaine et la maille régionale» (Mangin 2002: 18). Dans l'Arc atlantique, la Conférence des villes se positionne comme un acteur au moins aussi actif que la Commission des régions. Dans l'eurorégion du Rhin supérieur, la coopération relève quant à elle d'un ensemble de «plates-formes pour la coopération transfrontalière» formées par des sous-espaces métropolitains (Wassenberg 2010).

L'eurorégion Nord-Transmanche s'est en quelque sorte recomposée, si ce n'est décomposée, à l'échelle métropolitaine, avec notamment les deux GECT Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai et West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d'Opale (Perrin 2012). Le cas de la Grande Région illustre, pour sa part, les interactions entre niveaux territoriaux différents au sein d'un même espace, avec l'association transfrontalière de nombreuses entités d'échelle

.....  
6 Lyon a fait le pari d'une dimension transfrontalière de sa candidature dans le cadre du réseau de villes du Diamant alpin, créé en 1987 avec Turin et Genève. Toulouse et Bordeaux se sont également positionnées dans leurs espaces eurorégionaux respectifs, d'un bout à l'autre de la frontière pyrénéenne.



**Figure 3** | Intensité des relations entre organisateurs et partenaires d'actions transfrontalières lors de Luxplus 2007.  
**Source** | carte réalisée et mise à disposition par M. Éric Auburtin.

diverses. Le 11<sup>ème</sup> sommet de la Grande Région en juillet 2009 a introduit le projet Metroborder, portant sur la réalisation progressive d'une région métropolitaine polycentrique transfrontalière au sein de la Grande Région. Dans les eurorégions Alpes-Méditerranée et Pyrénées-Méditerranée on constate aussi l'existence de nombreux réseaux et sous-espaces interurbains et métropolitains.

Se pose ainsi la question de la place de la coopération interrégionale dans des espaces structurés en grande partie par des coopérations de nature métropolitaines et urbaines, et de la complémentarité à trouver entre ces différentes échelles d'interterritorialité. Le chevauchement des échelles de coopération concerne particulièrement l'action culturelle, compte tenu du rôle central des villes en la matière. Dans l'Arc atlantique, c'est la Conférence des villes qui a piloté le projet *Cultur\*At*, un des principaux projets culturels de cet espace pour la programmation 2000-2006. Si Lille 2004 a inauguré la tendance à étendre la programmation d'une capitale culturelle à une échelle régionale et transfrontalière, Lille est néanmoins restée l'épicentre de l'année culturelle. En ce qui concerne Luxplus 2007, dont l'échelle eurorégionale se présentait comme le fil conducteur de l'année culturelle, on constate que c'est avant tout le «noyau originel de la coopération transfrontalière Sar Lor Lux Trier» qui se trouve «en situation de pointe dans la mise en œuvre des projets» (Auburtin 2008: 134). Les communautés belges et le territoire wallon apparaissent ainsi en retrait, le faible investissement ayant pour corollaire un nombre limité de projets transfrontaliers et une fréquentation modeste (Richards 2008: 85). Le ministère de la culture de Rhénanie-Palatinat a quant à lui semble-t-il dévolu l'essentiel de sa participation à la ville de Trèves, la plus proche du «noyau originel» de la Grande

Région. Cette constatation rejoint le témoignage d'un professionnel de la culture à propos des tables rondes de préparation de l'année culturelle, qui sont apparues surtout importantes pour les acteurs de Rhénanie-Palatinat et de Wallonie, par rapport à ceux issus du noyau Sar-Lor-Lux: «Luxembourg, Sarre et Lorraine c'est plus facile, les gens se connaissent déjà». Par ailleurs, le fait que la Communauté germanophone de Belgique ait pu paraître moins réceptive à l'événement Luxplus 2007 peut être attribué à un engagement plus important dans l'eurorégion Meuse-Rhin (Auburtin 2008: 134)<sup>7</sup>. Dans les eurorégions Alpes-Méditerranée et Pyrénées-Méditerranée on ne peut que constater la prépondérance des capitales régionales en termes d'action culturelle par rapport aux régions, même dans le cas de la Catalogne qui dispose pourtant de la plus grande autonomie en matière de politique culturelle régionale. Comme en ont témoigné plusieurs acteurs, si la volonté de renforcer le rayonnement externe d'une eurorégion et l'attractivité commune des territoires qui la composent suppose de mettre en avant les filières culturelles d'excellence ou des co-productions «de prestige» entre grands établissements culturels – musées, opéras, théâtres, médiathèques, etc. –, cela implique de traiter avec les institutions et autorités culturelles métropolitaines. L'échelle métropolitaine apparaît ainsi comme une sorte de passage obligé pour la montée en puissance de la coopération culturelle eurorégionale, même si, dans les faits, une telle articulation reste encore à trouver. Le développement d'un agenda culturel transfrontalier entre régions

<sup>7</sup> Le siège de la Fondation Euregio Meuse-Rhin est situé à Eupen, dans les locaux du Ministère de la Communauté germanophone de Belgique.

n'est pas toujours connecté avec les agendas culturels des métropoles du même territoire, comme en témoignent les commentaires d'acteurs rencontrés à Toulouse ou Barcelone concernant l'action culturelle de l'eurorégion: «l'eurorégion, c'est l'affaire des régions», «on a déjà du mal à se coordonner entre nos propres services». Cette constatation renvoie à l'expérience peu concluante de l'eurorégion Catalogne/Languedoc-Roussillon/Midi-Pyrénées dans les années 1990, qui a préfiguré l'eurorégion Pyrénées-Méditerranée actuelle:

Au vu de la période 1991-2004, parmi les problèmes rencontrés par cette Eurorégion, on trouve son incapacité à fédérer les synergies des différents groupes d'intérêt qui se sont manifestés sur le plan de la coopération transfrontalière sur son territoire même. Elle n'a pas réussi à intégrer les projets intervalléens, les accords de villes, départements, provinces. Elle n'a pas réussi à piloter des projets plus extensifs comme celui de l'Arc latin, porté surtout par les provinces ou départements. Du coup tout se passe comme si cette Eurorégion n'était qu'un attelage conduit par Barcelone [...] pour étendre son aire d'influence et de «représentativité» sur la scène européenne (Alliès 2011: 255).

La situation semble avoir peu évolué depuis, comme en témoignent les stratégies macro-régionales que les autorités européennes développent depuis 2009 dans le cadre de la politique régionale, par exemple dans les espaces de la Baltique ou du Danube. De telles stratégies sont basées sur la coordination et la synergie entre les différents niveaux d'autorité territoriale. Or, il apparaît que la gouvernance macro-régionale est souvent entravée par une faible articulation entre autorités régionales et locales (Stocchiero 2010).

## Conclusion

L'exemple de la coopération culturelle territoriale montre que la perspective d'une meilleure articulation entre métropoles et régions est fragile et incertaines. Les projets font face à de nombreuses limites, tant du point de vue de la conflictualité politique que de celui des modalités d'action publique: d'une part la politique culturelle comme l'action extérieure sont des domaines hautement symboliques où bien souvent s'expriment les limites de la solidarité interterritoriale, d'autre part la gouvernance de la coopération territoriale reste marquée par des logiques d'action plus intergouvernementales que communautaires.

Cependant, les notions d'économies d'échelle, de rationalisation des interventions, de coordination multi-acteurs et multi-niveaux prennent de l'importance en matière d'action publique territoriale, en particulier dans un contexte de raréfaction des ressources – dont le secteur culturel est à bien des égards emblématique. En témoignent les termes de la réforme territoriale en France – avec la création des conférences territoriale de l'action publique, réunissant les collectivités territoriales d'une même région afin de faciliter la gouvernance territoriale. Les

modalités des stratégies macro-régionales dans la politique régionale de l'Union européenne pour 2014-2020 reprennent également ces problématiques de synergies efficaces à trouver entre acteurs et niveaux de gouvernance d'un territoire donné. Un tel contexte semble pouvoir favoriser une articulation entre autorités territoriales. Plus largement, cette problématique semble répondre à un besoin de «dépasser» le paradigme de la complexité – ou tout au moins de mieux appréhender, par une approche pragmatique et coopérative, la complexité de l'action publique contemporaine.

En tout état de cause, l'action culturelle eurorégionale doit composer avec un partage interterritorial des interventions culturelles, entre métropoles et régions, au sein d'un espace commun. La question reste cependant posée du rôle que peuvent être amenées à jouer les eurorégions dans ce contexte. Elles peuvent rester de simples supports techniques de coopération, ou bien avoir une vocation inclusive pour les interventions culturelles – voire les autres coopérations – développées dans leur espace; ou encore n'être que les relais des villes moyennes et des espaces non métropolitains.

À bien des égards, la coopération culturelle transfrontière ne va pas sans rappeler le processus de construction européenne, dans lequel elle s'inscrit et auquel elle contribue, mais dont elle reflète aussi, comme dans un jeu de miroir, le caractère incertain, inachevé et ouvert.

## Références bibliographiques

- Alliès P. (2011), "La notion d'Eurorégion et sa mise en œuvre dans l'Union européenne", in Pacheco Amaral C. (dir.), *Autonomie régionale et relations internationales*, L'Harmattan, Paris, 2011, pp. 245-255.
- Auburtin É. (2008), "Genèse, représentations et stratégies autour d'un événement culturel à portée géopolitique: Luxembourg et Grande Région, capitale européenne de la culture 2007", in Appel, V. *et al.* (dir.), *La mise en culture des territoires. Nouvelles formes de culture événementielle et initiatives des collectivités locales*, Presses universitaires de Nancy, pp. 127-135.

- Autissier A.M. (2005), *L'Europe de la culture. Histoire(s) et enjeux*, Actes Sud, Arles.
- Balladur É. (dir., 2009), *Il est temps de décider. Rapport au Président de la République du Comité pour la réforme des collectivités locales*, La Documentation française, Paris.
- Balme R. (dir., 1996), *Les Politiques du néo-régionalisme: action collective régionale et globalisation*, Economica, Paris.
- Bassand M., Leresche J-P., Saez G. (dir., 1997), *Gouvernance métropolitaine et transfrontalière. Action publique territoriale*, L'Harmattan, Paris.
- CE Conseil Européen (2011), *Conclusions du Conseil sur la contribution de la culture à la mise en œuvre de la stratégie Europe 2020* [disponible en ligne: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?qid=1413805797266&uri=CELEX:52011XG0615%2802%29>].
- Delvainquière J.C., Tugores F., Laroche N., Jourdan B. (2014), *Les dépenses culturelles des collectivités territoriales en 2010: 7,6 milliards d'euros pour la culture*, DEPS-Ministère de la Culture, Paris.
- Elias A. (2008), "Introduction: Whatever Happened to the Europe of the Regions? Revisiting the Regional Dimension of European Politics", in *Regional and Federal Studies*, vol. 18, no. 5, pp. 483-492.
- ESPON - European Spatial Planning Observation Network (2013), *Evidence Brief. European Territorial Cooperation* [disponible en ligne: <http://www.espon.eu>].
- Guérin M.A. (2009), "Action publique et patrimoine culturel en Vallée d'Aoste. Refonder la légitimité du statut de l'autonomie?", in *Pôle Sud*, no. 30, pp. 99-126.
- Houtum van H., Lagendijk A. (2001), "Contextualising Regional Identity and Imagination in the Construction of Polycentric Urban Regions. The Cases of the Ruhr Area and the Basque Country", in *Urban Studies*, vol. 38, no. 4, pp. 747-767.
- Hüser D. (2003), "Le Conseil de l'Europe, la culture et les régions. La démocratisation culturelle à l'échelle subnationale", in Bitsch M.T. (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruylant, Bruxelles pp. 134-149.
- Keating M. (2008), "A Quarter Century of the Europe of the Regions", in *Regional and Federal Studies*, vol. 18, no. 5, pp. 629-635.
- Lacheret V., Saez G. (2000), "L'action culturelle de la Région Rhône-Alpes sur la voie de l'autonomie", in Jouve B., Spenlehauer V., Warin P. (dir.), *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône-Alpes*, La Découverte, Paris, pp. 295-318.
- Leclerc R., Paris Y., Wachter S. (1996), *Les Régions au futur*, Éditions de l'Aube, La Tour d'Aigues.
- Mauroy P. (dir., 2000), *Refonder l'action publique locale. Rapport au Premier Ministre de la Commission pour l'avenir de la décentralisation*, La Documentation française, Paris.
- Négrier E. (2002), "Une culture hors-les-murs. Les relations culturelles internationales des collectivités territoriales françaises", in Roche F. (dir.), *La culture dans les relations internationales. Mélanges de l'École Française de Rome. Italie et Méditerranée*, tome 114, no. 1, École française de Rome, pp. 263-282.
- Ortells Chabrera V. (1994), "L'organisation historique du territoire dans la Méditerranée occidentale: de Murcie à Montpellier", in *Méditerranée. Revue géographique des pays méditerranéens*, tome 79, no. 1-2, pp. 67-70.
- Paasi A. (2009), "The resurgence of the 'Region' and 'Regional Identity': theoretical perspectives and empirical observations on regional dynamics in Europe", in *Review of International Studies*, vol. 35, special issue *Globalising the Regional, Regionalising the Global*, pp. 121-146.
- Perrin T. (2012), "La coopération culturelle dans l'eurorégion Nord-Transmanche: une institutionnalisation sans institution?", in *Régionalisme Fédéralisme*, volume 12, [disponible en ligne: <http://popups.ulg.ac.be/federalisme.htm>].
- Perrin T. (2013), *Culture et Eurorégions: la coopération culturelle entre régions européennes*, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Piolle X., Soubeyran O (1991), "Réseaux de villes, régions, eurorégions", in *Classeur Prospective et territoires*, DATAR, Paris.
- Piot V. (1998), "La culture comme ressource centrale d'une construction identitaire territoriale: le cas de l'État libre de Saxe", in *Revue internationale de politique comparée*, vol. 5, no. 1, pp. 124-129.
- Richards G., TNS-ILReS (2008), *Luxembourg and Greater Region, European Capital of Culture*, Final Report, Ministère de la Culture du Luxembourg.
- Saez G. (2009), "Les collectivités territoriales et la culture", in *Cahiers français*, no. 348, pp. 8-14.
- Stocchiero A. (2010), "The geopolitical game of the European Union strategy for macro-regions: Where does the Mediterranean stand?", in *CeSPI Working Papers*, no. 74 [disponible en ligne sur: <http://www.cespi.it/pubblicazioni.html>]
- Vandermotten C. (2003), "Le polycentrisme dans une perspective historique", in Allain R., Baudelle G., Guy, C. (dir.), *Le Polycentrisme. Un projet pour l'Europe*, Presses universitaires de Rennes, pp. 17-28.
- Wassenberg B. (2010), "Identité européenne et coopération transfrontalière. Quels liens? L'exemple de l'espace du Rhin supérieur depuis les années 1990", in Dénéchère Y., Vincent M-B. (dir.), *Vivre et Construire l'Europe à l'échelle territoriale de 1945 à nos jours*, PIE-Peter Lang, Bruxelles, pp. 191-210.

#Geo, logiche 248 | Italia | Photo de Matteo Girola





### **Aménagement du territoire, Ville-région, Governance**

En dépit d'un débat qui compte plusieurs années de vie et malgré les nombreuses tentatives de parvenir à l'institution de 'Rome Capitale' avant le moment présent, on peut dire que pas véritable 'pensée critique' est répandue et enracinée à propos du rôle qu'une moderne Capitale européenne devrait jouer dans un cadre de réformes et innovations que se veulent stratégiques. La littérature est vaste sur le thème: les études spécialisés, en géographie, droit, économie, aménagement du territoire et planification, sociologie, ont contribué, dans le cas italien, à donner naissance à factions et idéologies. Cette situation mène à l'exclusion de solutions qui ne soient pas 'à la carte'. La comparaison avec Paris de ce point de vue serait perdante pour Rome. Mais la forte impulsion de l'Union Européenne pour trouver solutions utiles qu'aident à amortir l'impact de la crise sur le long terme (horizon 2050) se dévoile serviable à aborder le sujet avec le regard de la géographie économique et politique, se concentrant en particulier: sur la typologie territoriale dominante (plus massivement urbaine pour Paris, plus rural-urbaine pour Rome); sur le polycentrisme métropolitain par rapport à le centralisme urbain; la capacité d'inclusion et la capture des banlieues. L'exercice de benchmarking qui en résulte offre directives institutionnelles qui dépassent les traditionnels systèmes de réglementation, y compris ceux demandés par l'aménagement institutionnel et territoriale.

### **Spatial planning, City-regions, Governance**

In Italy, a long debate and several tentative exercises have gone before the institution of 'Roma Capitale'. Nevertheless, no real critical thinking took place and diffused about what central role a European modern Capital should play within the framework of strategic reforms and innovative challenges. Specific studies and analysis, devoted to this topic, produce a vast literature and various references and include contributions from geography, law, economics, planning, sociology, etc.

In Italian context, different ideological positions have emerged from the world of politics and academia, so to exclude solutions that are not 'à la carte'

From this point of view, in comparison with Paris, Rome should be loser. However, a strong push comes from Europe in order to find useful solutions absorbing long-term impacts generated by the crisis (2050 scenario). This support is profitable to develop the paper's topic within a geographical-economic and political framework. The paper develops this point by some place evidence in order to distinguish the main territorial typologies of the two cities: the massive urbanism in Paris, the urban-rural settlement in Rome, the metropolitan polycentrism vs the urban centralism, the capability to be inclusive and to catch peripheral areas in the development process. This benchmarking suggests some institutional guidelines and orientations going over traditional regulatory schemes, including those generally required by institutional and territorial planning.

### **Spatial planning, City-regions, Governance**

Nonostante il lungo dibattito e gli innumerevoli tentativi, anche sperimentali, che hanno preceduto in Italia l'istituzione di 'Roma Capitale', nessun vero critical thinking si è radicato e diffuso sul ruolo centrale che una moderna Capitale europea dovrebbe rivestire nel quadro di riforme ed innovazioni considerate strategiche. Gli studi specialistici sul tema hanno dato vita ad una corposa bibliografia che spazia dalla geografia al diritto, dall'economia alla pianificazione alla sociologia, contribuendo, nel caso italiano, alla formazione di "fazioni" ed ideologie che sembrano escludere soluzioni "non alla carta". Il confronto con Parigi si rivelerebbe quindi perdente da questo punto di vista per Roma. Tuttavia, la forte spinta europea a trovare soluzioni utili ad assorbire gli impatti di lungo periodo generati dalla crisi (orizzonte 2050), sembrano utili per affrontare l'argomento da un punto di vista geografico economico e politico, incentrando questo contributo su alcune evidenze in particolare la tipologia territoriale prevalente (più massivamente urbana per Parigi, più urbano-rurale per Roma, il policentrismo metropolitano vs il centralismo urbano, la capacità inclusiva e la cattura delle periferie. Il benchmarking che ne deriva suggerisce orientamenti istituzionali oltre i tradizionali schemi regolamentativi, inclusi quelli generalmente richiesti dalla pianificazione istituzionale e territoriale.

Pur nell'unità di intenti, la stesura dei paragrafi 3 e 6 è da attribuirsi ad Angela D'Orazio mentre i paragrafi 1, 2, 4, 5, 7 a Maria Prezioso.

Maria Prezioso e Angela D'Orazio

# Roma metropolitana: le dimensioni territoriali di una capitale.

## Un confronto a distanza con Parigi

### 1 | Il ruolo capitale nella regione metropolitana

Il tema della Città o Area Capitale pone nei casi di Roma e Parigi il problema dell'articolazione territoriale dei poteri e dei livelli di governo. Si tratta di una particolare dimensione della regionalizzazione<sup>1</sup> (estensione e funzioni), che i tedeschi chiamano *wirkungsgefüge*, ad indicare un insieme territoriale "umanizzato", dalla cui analisi geografico-economica è possibile trarre indicazioni e visioni di sviluppo. La geografia ha da sempre sottolineato, soprattutto in Italia (a partire da Sestini nel 1950), la necessità adottare un approccio multidisciplinare quali-quantitativo negli studi sulla regionalizzazione e sull'organizzazione territoriale di una Città Capitale-area vasta metropolitana, rivendicando il compito di verificare, induttivamente e nella realtà, le ipotesi macroeconomiche e giuridiche.

Molti regionalismi hanno orientato le diverse proposte di regionalizzazione (anche in funzione di un federalismo nascente e mai portato a compimento in Italia), interessando a volte in modo provocatorio e polemico diversi campi (elettorale, fiscale, amministrativo, costituzionale), per la gestione, diversificata, sia di poteri che di risorse.

Per questo va chiarito che giuridicamente, oltre l'uso corrente dei termini, la differenza tra le possibili scelte di regionalizzazione della Capitale poggia prevalentemente sulla legittimazione costituzionale dei poteri rispetto alla regione di appartenenza (Lazio e Ile de France) e allo Stato, più che sull'attribuzione e sull'autonomia degli stessi.

Mentre il contributo geografico all'analisi regionale e alla pianificazione per la definizione del territorio-

Capitale si concentra sulle dimensioni e sugli attributi geoeconomici, socio-culturali e ambientali (a volte facendo a meno di distinguere tra i termini), rimandando all'interazione con gli ambiti disciplinari dell'urbanistica e politico-istituzionali il momento della scelta.

Lo scopo del contributo è, quindi, chiarire quali siano gli argomenti di natura territoriale da addurre a sostegno di una differenziazione intraregionale tra Capitale e regione, oltre le evidenti domanda e offerta di governo (anche concorrente e delegato) che la regione amministrativa offre, senza trascurare le tendenze già manifestatesi in ambito europeo riguardo all'adesione ad un governo sovraregionale (e anche transnazionale) per la gestione delle risorse.

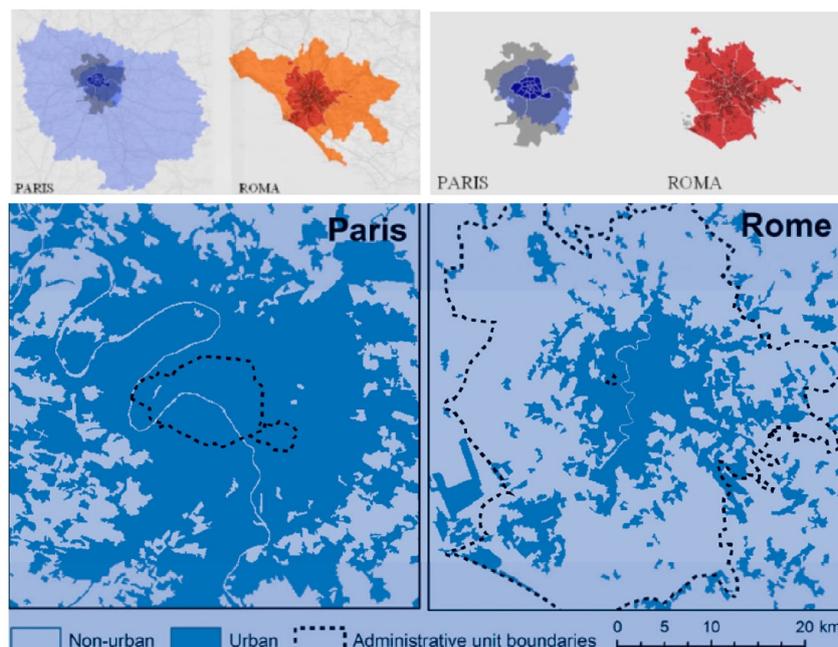
Dunque: la discussione tra regione e regionalizzazione nella prospettiva metropolitana della Capitale deve affrontare alcuni aspetti di fondo:

1. la struttura di relazione e l'estensione territoriale delle unità regionali metropolitane/d'area vasta (la Capitale) e amministrative (la regione di pertinenza);
2. le aree da includere nel nuovo concetto di regione-Capitale (geografica e non amministrativa);
3. il sistema dell'organizzazione territoriale.

Un punto di partenza viene da quelli che C. Dupont (1971) definiva *grandeurs principales d'identification*, rimandando al concetto di struttura, evolutosi poi in quello di sistema; ci si deve, cioè, riferire a e riconoscere un insieme di elementi multipli (biotici e abiotici) interagenti sia in senso orizzontale che verticale (Prezioso 2003).

Ma se lo strutturalismo geografico francese mai sopito (Claval e, in Italia, Dematteis) sostiene la necessità di una forte riflessione teorica capace di discutere in continuo gli schemi generali e le ipotesi di partenza, per i tedeschi è la prima interpretazione a prevalere ai fini della pianificazione e del riconoscimento di un'individualità geografica regionale (*landschaft*), intesa allo stesso modo dalla geografia italiana del primo dopoguerra (Biasutti e Sestini), alla ricerca di un'area/regione piano che, seppure arbitrariamente

.....  
<sup>1</sup> Gli economisti ne spiegano la necessità richiamando: la debolezza del governo centrale nel gestire le trasformazioni ed offrire risposte ai mutamenti socioeconomici; il vantaggio di avere soggetti politici più vicini alle diverse realtà locali nelle quali i vincoli di bilancio riducono l'offerta pubblica di servizi a fronte di domanda crescente; l'efficienza derivante allo Stato da una gestione decentrata delle risorse, rispetto a meccanismi centralizzati.



**Figura 1** | Aree di Roma e Parigi a confronto (NUTS 3 e NUTS 5). Densità di popolazione urbana e non urbana secondo OECD 2012 calcolata sulla base del Corine Land Cover.

**Fonte** | Comune di Roma Capitale, Dipartimento Popolazione e Territorio; OECD 2012: 27.

delimitata, assicuri sistematicità e funzionalità anche in futuro. La scelta delle dimensioni e delle variabili da applicare nell'analisi dei processi di regionalizzazione non è dunque neutra per la realizzazione di un'area Capitale.

## 2 | Il rapporto con la scala regionale

Chiaramente Roma e Parigi non sono uguali. In molti studi, aventi come unità d'indagine gli oggetti e i fenomeni più diversi<sup>2</sup>, la dimensione strutturale e l'estensione fisica sono caratteri riconoscibili nella classificazione delle unità regionali, metropolitane o amministrative.

Primi fra tutti popolazione e PIL, la loro concentrazione, la loro dinamica.

Tuttavia, alcune evidenze empiriche (metropoli, ambiti di bacino, aree di gestione sanitaria, ecc.) hanno permesso di fissare, da J. Gottmann (1970, 1976) in poi, condizioni di riferimento nel tempo e nello spazio rivelatisi, a posteriori, stabili in quanto espressione di comportamenti reali della popolazione insediata. Seppure variamente combinati e con diversi gradi di dinamicità, i comportamenti umani (non ultimo quello culturale) sono, anche per un breve periodo, geograficamente referenziabili, così come la relativa fenomenologia è di gran lunga più duratura sul piano concettuale che su quello reale<sup>3</sup>.

.....  
2 I Distretti Industriali, i sistemi urbani, i sistemi ambientali, i sistemi fiscali e sanitari, le unità fisiche e fisiografiche, i bacini fluviali, ecc.

3 Alcuni sistemi (prevalentemente urbani), che negli anni '60 avevano assunto una chiara funzione di cerniera inter-

Più che la forma, dunque, sembra importante studiare la direzione o le direzioni secondo cui i sistemi regionali di Parigi e Roma si sono espansi e gli ambiti (infra ed inter) investiti da quei processi che permettono il mantenimento di una centralità funzionale e specialistica, anche quando svaniscono i vantaggi dettati dalla particolare posizione geografica.

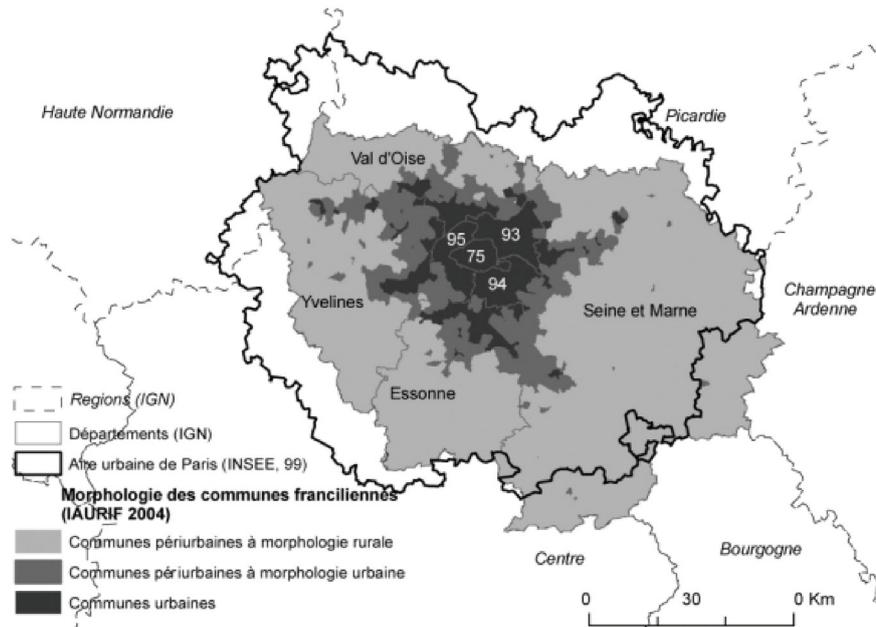
«Ciò che accomuna le due entità è l'essere poli geoeconomici dentro e fuori la regione e lo Stato.

Questa condizione necessita di un'organizzazione regionale flessibile che adotti e renda visibile il sistema normo-economico della città in un quadro di area vasta secondo alcuni cardini paradigmatici:

- la competizione economica tra città condotta con il solo ausilio di strumenti economici (rango delle città e delle regioni, loro azione internazionale, ecc.);
- il rafforzamento della base economica regionale della città, perché questa sia competitiva (rete dei sistemi urbani);
- una produzione a maggior valore aggiunto per migliorare i redditi;
- essere 'città-regione' o città/area metropolitana o regione urbana<sup>4</sup>;

regionale favorendo la concentrazione di attività residenziali e produttive "polarizzate" dalla presenza di nascenti relazioni basiche, hanno mostrato nei decenni successivi forme di generale recessione, cui non è estranea l'influenza esercitata da rigidi schemi pianificatori di medio-lungo periodo.

4 E' sempre una parte di un'entità (economica, territoriale, politica, ecc.) più ampia, creata ad uno scopo, per cui rispetto agli obiettivi posti esiste un numero infinito di re-



**Figura 2** | Area metropolitana di Parigi

L'area metropolitana di Parigi fa parte della regione Ile de France ed è una delle aree MEGA individuate nel continente europeo. La regione conta quasi 12 milioni (2013), poco più del 18% della popolazione francese, su un territorio di circa 12.000 km quadrati. Nell'Ile de France troviamo: l'agglomerato parigino (Ville de Paris) circa 2.200.000 abitanti stanziati su di un territorio di 100 km quadrati; i dipartimenti che circondano la Ville de Paris, Hauts-de Seine (1.602.043), Seine-St.Denis (1.545.357), Val de Marne (1.348.290), a forte densità demografica con circa 4 milioni e mezzo di abitanti (la petite couronne); i quattro dipartimenti di Yveline (1.418.185), Essonne (1.238.230), Val d'Oise (1.191.214), Seine-et-Marne (1.361.739), che circondano la petite couronne, la cui popolazione di poco superiore (5.209.368) è stanziata su un territorio di poco inferiore al territorio regionale 11.000 km quadrati (la grande couronne). La Ville de Paris era sia Municipalità che Dipartimento e quindi costituiva un riferimento amministrativo per l'area metropolitana, ma a partire dagli anni 2000 è iniziato un processo articolato di costruzione istituzionale di un 'area metropolitana parigina'. Sono state organizzate conferenze interdipartimentali e intercomunali. Nel 2006 è stata istituita la Conférence métropolitaine; nel 2008 è stata lanciata una consultazione internazionale su 'Grand Paris', nel 2009 è stato creato il Syndicat Paris Métropole. Parallelamente sono intervenute iniziative legislative: la legge sulla Grand Paris (2010) e più recentemente (2013) la Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Per i dati di popolazione cfr. [www.insee.fr](http://www.insee.fr). **Fonte** | STAR 2013: 239.

- agire con finalità sociali che non comportino la rottura dell'unitarietà del mercato globale e dell'interdipendenza tra gli Stati e, al contempo, adottare misure strutturali in ambito regionale locale (miglioramento di infrastrutture, livello di educazione, servizi, R&S, sostegno all'esportazione, crescita industriale, ecc.)
- perché la città sia supporto all'interdipendenza;
  - il rifiuto di misure urbane non tariffarie che violino (anche se non in modo formale) le regole del comportamento globale e della libera concorrenza, nel rispetto di accordi locali e sovranazionali.

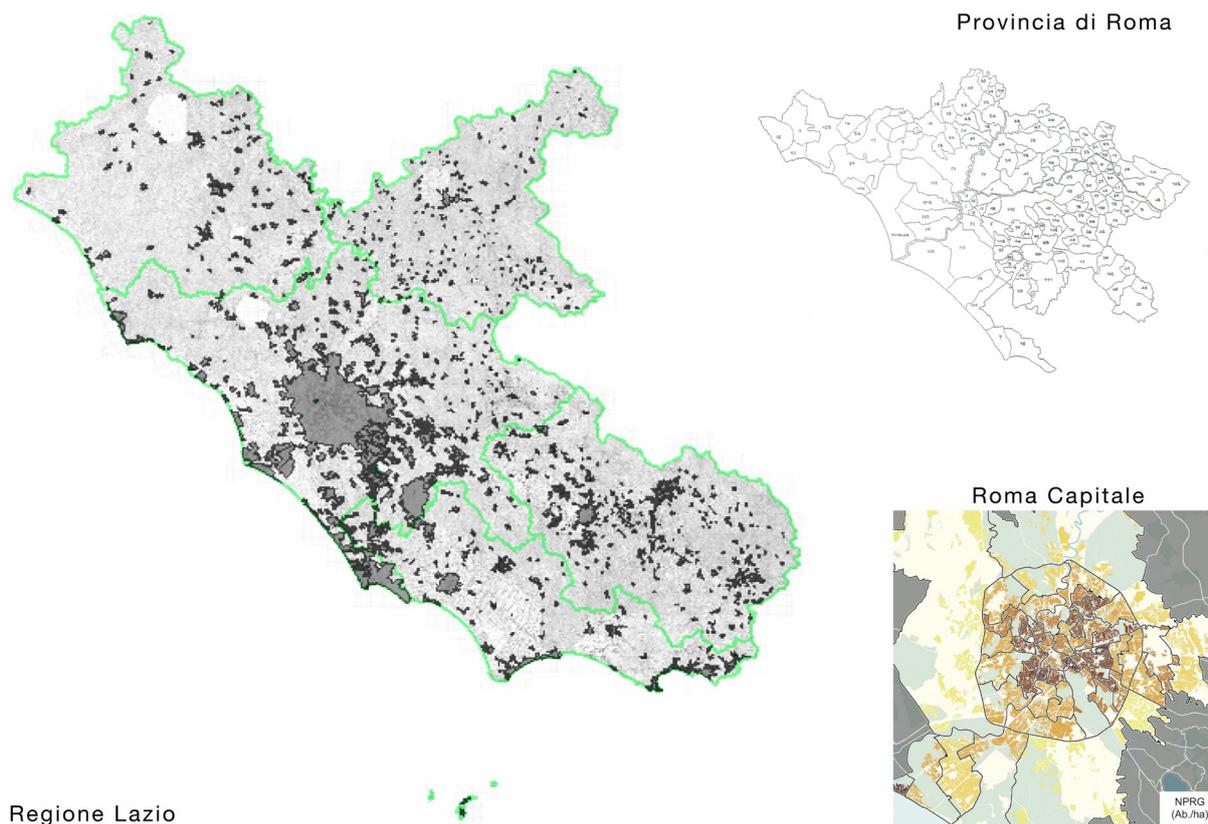
gioni. Una regione è comunque un'unità distinta, e ci sono molti tipi di regione:

- regioni formali, basate sull'omogeneità (presenza o assenza di determinati fenomeni = regione naturale)
- regioni funzionali, basate su criteri di coesione (tutti i luoghi centrali di una regione hanno legami)
- regioni reali, basate su ricorrenti caratteri sociali (cultura, lingua, genere di vita)
- regioni artificiali (o scientifiche), come ad esempio le NUTS,-regioni europee derivate da considerazioni statistiche o le mappe mentali.

### 3 | Le categorie di lettura alla scala europea

Queste considerazioni sono utili a cogliere il cambiamento attuale degli scenari urbani di Roma e Parigi nel contesto europeo 2020, spinto da una generale tendenza a stabilire nuove gerarchie policentriche regionalizzate alla scala metropolitana come a quella delle città (ESPON 2014a).

E' importante sottolineare il ruolo che i confini assumono nella configurazione del policentrismo, anche urbano: nella città europea, oltre che a Roma e Parigi, i confini stanno cambiando, per ampliare



**Figura 3 |** Caratteri dell'area romana.

L'attuale estensione della Città di Roma Capitale (1.290 km<sup>2</sup>), che corrisponde al livello NUTS5 nella classificazione statistico-amministrativa europea, non costituisce attualmente un'area metropolitana. La popolazione attuale è di 2.617.175 (Censimento 2011). La Provincia di Roma, il livello NUTS 3 immediatamente superiore, si estende per 5.381 km<sup>2</sup> e concentra circa il 72% della popolazione della Regione Lazio (NUTS2) con 3.997.465 abitanti (su un totale di 5.502.886). La regione Lazio, la cui superficie è di 17.238 km<sup>2</sup>, dal punto di vista demografico costituisce quindi un sistema fortemente polarizzato sulla provincia di Roma. La forte densità abitativa dell'area romana si contrappone a situazioni maggiormente proporzionate fino ad arrivare ad aree con bassa densità, evidenziando crescenti fenomeni di periurbanizzazione e rurbanizzazione. La Regione si presenta anche come un sistema economico "gravitazionale" in cui solo il 20% del valore aggiunto si realizza nelle province di Viterbo, Rieti, Latina e Frosinone. In questo contesto, per non indebolire la regione amministrativa, il processo di regionalizzazione della Capitale, indipendentemente dal modello scelto, deve considerare attentamente la questione di come organizzare in modo più efficiente il sistema romano - già decentrato e con dinamica centripeta - limitando le diseconomie insediative e produttive. La risposta non può essere immediata, non essendo ancora chiare e visibili, nel caso di Roma e del suo rapporto con la regione Lazio, le tipologie economico-territoriali su cui operare.

**Fonte |** Interrogazioni Sistema Informativo Territoriale, Regione Lazio 2014 CTR Limiti provinciali, centri urbani; densità abitativa Comune di Roma, Nuovo Piano Regolatore Generale.

lo spazio di azione delle vecchie e nuove centralità relazionali economiche e politiche.

Un esempio è dato dal crescente peso strategico attribuito alle città *borderland*<sup>5</sup> nella valutazione geopolitica che l'Unione fa dello sviluppo urbano di breve periodo; intendendo con questo privilegiare non più solo la regione urbana tradizionale (la città metropolitana), ma anche quella economico-sociale (insieme di vie di comunicazione, aree abitate, enclaves etniche, aree agricole, aree protette, ecc.).

In questo contesto le città, le reti di città, le vie di comunicazione che ne sanciscono la nodalità funzionale, i flussi di traffico e di relazione che ne definiscono il livello di globalità possono essere considerati i

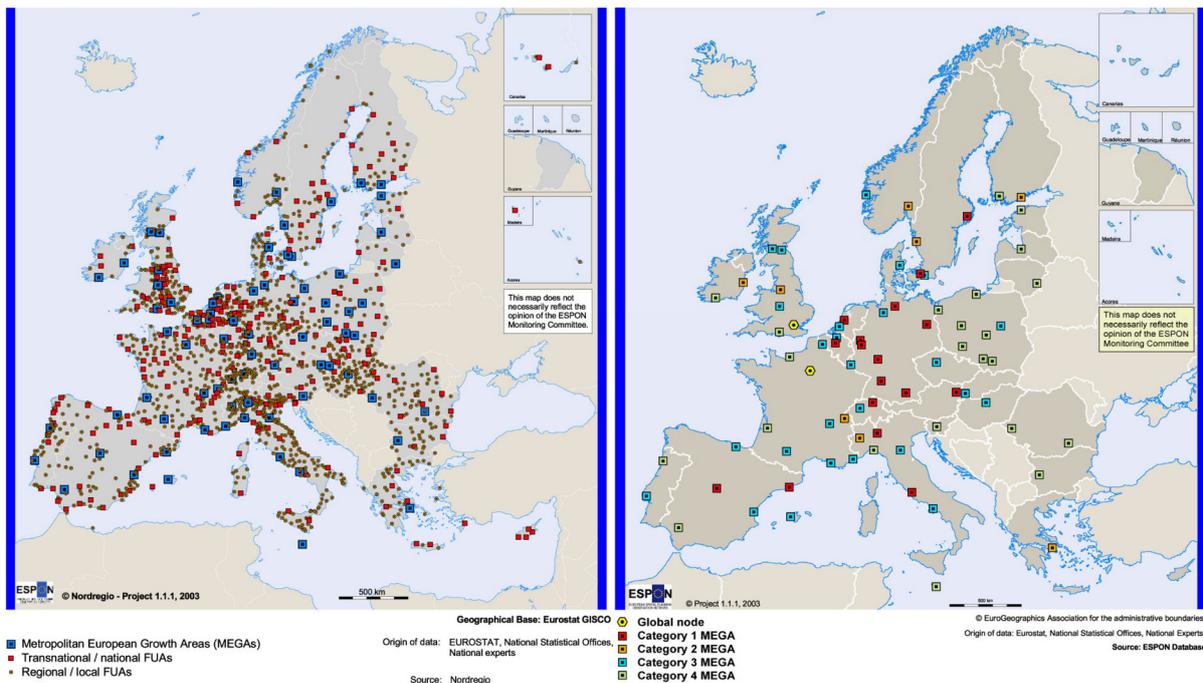
5 Letteralmente terre di confine, cioè fasce entro le quali è disposto il confine; più propriamente città transfrontaliere.

segni della nuova geografia politica urbana dell'Europa, che tenta di opporre al teorema del modello centro-periferia<sup>6</sup> un modello di sviluppo dal basso<sup>7</sup>. In breve: di contrapporre all'omologazione un insieme di attività di pianificazione locali con il sostegno delle comunità insediate.

Partendo da impostazioni divergenti i due modelli divergono nelle interpretazioni della struttura urbana

6 In questo tipo di modello i principi della dialettica marxista sono stati applicati all'analisi geografica per spiegare i meccanismi delle relazioni economiche internazionali.

7 L'espressione "dal basso" sta a significare le attività di pianificazione poste in atto da autorità regionali e locali e popolazione locale. Più che un modello il *bottom-up* è un metodo per valorizzare le risorse locali, massimizzare le risorse umane, organizzare la struttura socioeconomica.



**Figura 4 |** Tipologie di FUA (Functional Urban Areas) e MEGA (Metropolitan European Growth Areas).  
**Fonte |** ESPON 2005: 114-118.

metropolitana e regionale sia a Roma che a Parigi. Secondo la visione centro-periferia (*top-down*), la città si costituiva in due tipi di spazio funzionale:

- il *core*, luogo urbano per definizione, dove la classe politico-economica dominante esercitava le proprie funzioni decisionali;
- la periferia, insieme di territori variamente urbanizzati e scarsamente dotati di capacità autopropulsive.

Parigi risultava così fra i centri di I rango in Europa, mentre Roma semi-periferia e spazio utile per impostare nuovi legami di dipendenza<sup>8</sup>.

Se si guarda invece al compito fondamentale assunto dall'armatura urbana nella concezione dello Sviluppo Europeo<sup>9</sup>, la dimensione metropolitana appare centrale per entrambe, essendo considerata come il luogo:

- della maggior coesione e dello sviluppo equilibrato policentrico;
- della sperimentazione per il perseguimento di un modello di sviluppo competitivo condiviso e al contempo sostenibile;
- dove verificare e testare strumenti e processi di integrazione.

Un esempio recente sono le tipologie elaborate per

.....  
 8 Il cambiamento di posizione tra il 1980 ed il 1990 è però dipeso dal criterio di aggregazione adottato, il *corema* (P. Haggett, 1965), cioè dalla forma fondamentale che distingue l'organizzazione del territorio, i cui parametri hanno assunto un carattere dinamico: i flussi materiali ed immateriali, le reti, i nodi, le gerarchie, le superfici.

9 A partire dallo ESDP (1999) e passando per la Territorial Agenda 2007 e 2011 e per gli scenari al 2020 prefigurati dagli studi ESPON (2014).

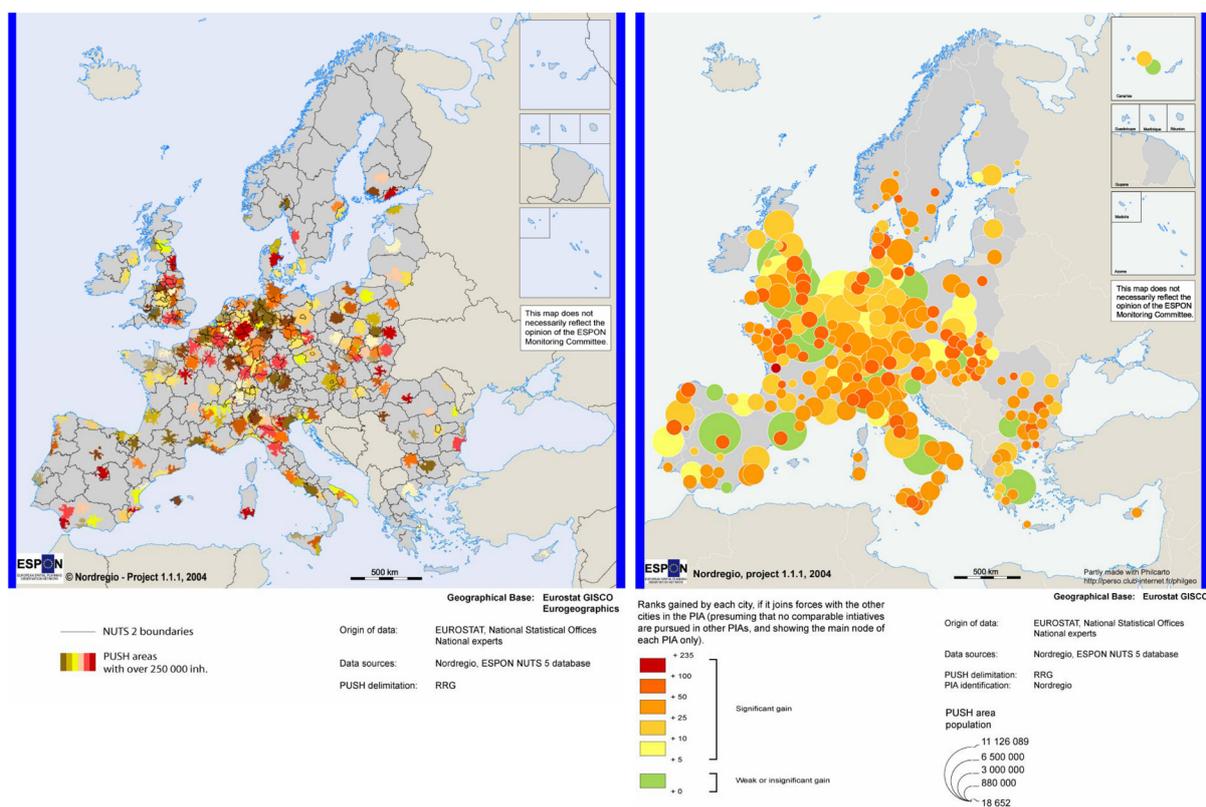
classificare le forme relative di vaste aree urbane concentrandosi sul rapporto tra l'area urbanizzata generale e il suo centro (ESPON, 2010)<sup>10</sup>.

- ampie città irregolari. Basso livello *mixed use* e centro relativamente piccolo rispetto all'area urbana vasta (metropolitana);
- ampie città irregolari con uso del suolo intensivo. Simile al primo ma con più intenso consumo di suolo;
- città intermedie. Per la maggior parte degli indici questo gruppo rappresenta le città più compatte anche se il livello di consumo del suolo per abitante è relativamente alto;
- città compatte. Città con il più alto indice di compattezza caratterizzate da un vasto core in relazione all'area metropolitana.

Facendo riferimento alle diverse concezioni storizzate, la misura del grado di metropolitanizzazione regionale tuttavia varia: grande città, regione urbana o integrata, città capitale o nodale.

L'Unione ha incentivato l'applicazione di nuovi indicatori per descrivere la metropolitanità di una città o di un'area vasta, impiegando definizioni non solo geografiche, economiche, morfologiche, ma anche politico-sociali, basate ad esempio sul concetto di confine (dominio) anche ambientale, sottintendendo il rifiuto di una classificazione per *city user* metropolitani di derivazione globale e privilegiando caratteri più vicini alle realtà della diversità dei paesaggi urba-

.....  
 10 Il Progetto FOCI (ESPON 2010) ha applicato 4 diversi indici (compattezza, *mixed use*, densità, consumo di suolo (artificializzazione)) all'insieme delle città europee (200) sottoposte all'Urban audit e considerate metropolitane (Large Urban Zone of Urban Atlas).



**Figura 5 |** Sovrapposizione delle Aree 'Potential Urban Strategic Horizons' (PUSH) | Livello di miglioramento della posizione nella gerarchia urbana europea per il nodo principale di una Potential Polycentric Integration Area (PIA) come Incentivo a sviluppare politiche di integrazione policentrica.

**Fonte |** ESPON 2005: 132-146.

ni metropolitani<sup>11</sup>.

Nel sistema urbano alla scala europea (cfr. Fig. 4) con al centro il cosiddetto Pentagono, i cui vertici sono Londra Amburgo Monaco, Milano e Parigi - tra le 76 aree metropolitane identificate come Metropolitan European Growth Areas (MEGAs)<sup>12</sup>, Parigi (insieme a Londra) è un nodo globale, mentre Roma è un motore europeo (insieme a Milano unica altra città italiana).

Tuttavia Roma si colloca tra le città italiane di maggiore dimensione (quelle con oltre 1,5 milioni di abitanti) come 'regione urbana', diversa cioè da un'area metropolitana policentrica, più simile ad un insieme di entità residenziali ed economiche che, pur scarsamente connesse, configurano embrioni di policentrismo diffuso.

11 Riguardo al ruolo che le città dell'Unione rivestono nel contesto globale sono state proposte diverse classificazioni delle agglomerazioni urbane in relazione al loro potenziale come nodi di uno sviluppo policentrico. Il programma ESPON ha dapprima identificato le cosiddette Functional Urban Areas (ESPON 2005) per poi individuare al loro interno il sistema portante delle aree metropolitane. Si tratta di 1595 agglomerazioni con più di 50.000 abitanti che costituiscono l'armatura urbana diffusa. Fra queste 149 sono state identificate come aree metropolitane.

12 Le 76 MEGA sono classificate secondo criteri funzionali in 5 categorie: Nodi globali (2 MEGAs); motori europei (13 MEGAs); forti; potenziali; deboli.

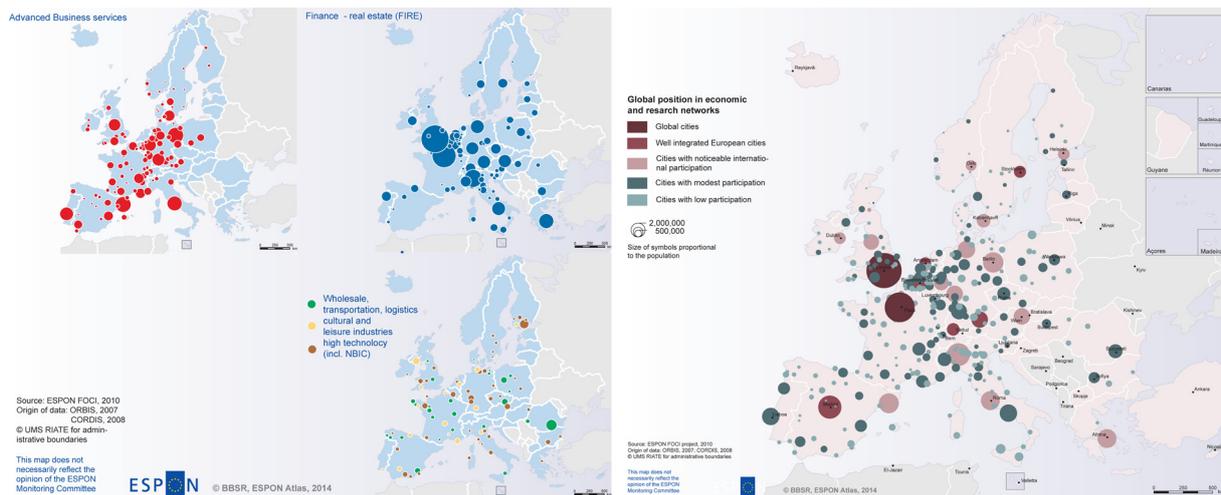
Una seconda classificazione fa riferimento ad un criterio di prossimità morfologica per identificare territori come *Potential Urban Strategic Horizons* (PUSH) a partire dalle FUA<sup>13</sup>.

Solo in relazione alla struttura dell'insediamento Parigi è classificata come caratterizzata da 'sprawl' e Roma come 'monocentrica'. Nella prospettiva di un'integrazione policentrica del territorio (Potential Polycentric Integration Area) Roma guadagnerebbe posizioni nella classifica europea (ESPON, 2005) (cfr. Fig. 5).

Per contro analizzando il rapporto urbano-rurale si ottengono tipologie regionali in relazione al grado di 'influenza urbana'<sup>14</sup>; e ad un fattore di antropizzazione

13 Questa classificazione è stata prodotta sempre nell'ambito del progetto 1.1.1 (Polycentricity, ESPON 2005) e riutilizzata anche in 1.1.2. Urban-Rural Relation in Europe (ESPON 2004). Per ciascuna FUA, è stata calcolata l'area raggiungibile in auto nel giro di 45 minuti a partire dal centro della FUA.

14 Indicatore che viene definito in relazione alla densità di popolazione e allo status del centro urbano principale in ciascuna area di livello NUTS3: ne risultano solo due classi: *high urban influence*, che include sia tutte le NUTS3 la cui popolazione si trova al di sopra della media europea (107 persone per km quadrato) sia/oppure le aree nelle quali il centro principale della NUTS3 sia classificato come Metropolitan European Growth Area (MEGA) - area FUA di livello Europeo (76 MEGA); *low urban influence* che si



**Figura 6 |** Partecipazione delle Functional Urban Areas (FUA) alle reti europee e globali.  
**Fonte |** ESPON 2014: 40-41.

ne del suolo<sup>15</sup> che misura il grado di intervento umano<sup>16</sup> secondo una classificazione Corine semplificata (superfici artificiali, agricole, copertura residua). Nella categorizzazione di tipologie urbano-rurali basata sulla densità di popolazione, classificazione FUA e copertura del suolo, le aree di Parigi e Roma si differenziano chiaramente: mentre *l'Île de France* è *Urban, densely populated and high urban integration*, la Provincia di Roma è *Urban-rural, densely populated and high urban integration*. (ESPON 2004). Linee e reti a sostegno dei grandi flussi del commercio internazionale e delle reti di ricerca interessano Parigi ma non altrettanto Roma (cfr Fig.6), considerata poco accessibile ed attrattiva in base alle funzioni esercitate (rango dei servizi offerti alla comunità) e al livello di sviluppo umano raggiunto in un ambito regionale.

Una lettura più articolata (dal basso) consente di riflettere sulla nuova posizione che le due città avrebbero dovuto assumere nel contesto europeo, lavoro-

riferisce al resto delle NUTS3.

15 1. High urban influence, high human intervention; 2. High urban influence, medium human intervention; 3. High urban influence, low human intervention; 4. Low urban influence, high human intervention; 5. Low urban influence, medium human intervention; 6. Low urban influence, low human intervention.

16 L'indicatore *Degree of human intervention* è determinato dalla quota relativa di copertura del suolo rispetto alle classi della base di dati Corine Land Cover. La media europea di copertura artificiale (*artificial surface*) è 3,48% del totale. Lo stesso dato per il suolo agricolo (*agricultural land*) è 50,36, il terzo restante gruppo (*residual land*) copre il 46,16. Le classi sono 3: *High human intervention* corrisponde ad una situazione nella quale la quota di superfici artificiali (e possibilmente una delle altre due categorie) supera la media europea; *Medium human intervention* corrisponde alla situazione nella quale la quota del suolo agricolo (e possibilmente la quota del suolo residuale) supera la media europea; *Low human intervention* riguarda tutti i casi nei quali solo la quota di suolo residuale supera la media europea.

rando sui processi di diffusione delle tipologie e dei modelli dello sviluppo economico regionali (Cori et alii 1993):

- per espansione - per cui l'informazione, le materie prime, la manodopera, ecc. circolano da un luogo all'altro, interessando tutti gli Stati aderenti all'Euro;
- per spostamento - soprattutto le materie prime, la manodopera abbandonano il luogo di origine, come nel caso delle migrazioni dai paesi dell'Est o dalla sponda Sud del Mediterraneo verso il centro dell'Europa, dando luogo ad un sostanziale ampliamento dell'effettiva area geoeconomica europea;
- per contagio - caratteristica dei fenomeni endemici che si trasmettono da un individuo all'altro, che ha di fatto determinato un'Europa delle regioni e ora delle città;
- per trasmissione per catene gerarchiche - che coinvolge le classi sociali urbane europee nella ricerca di soluzioni da dare ai problemi salariali e dell'occupazione attraverso la negoziazione programmata di interventi comuni alla scala regionale e urbana;
- per trasmissione a cascata - diffusione gerarchica dall'alto verso il basso di tecnologie (ad esempio dell'innovazione) per costruire uno spazio comune ed omologato dell'economia.

Lo stesso progetto FOCI (ESPON 2010), nell'indagare l'evoluzione divergente fra le città e i loro hinterland, ha analizzato le disparità all'interno di cosiddette macroregioni metropolitane facendo riferimento alla corrispondenza fra processi demografici, cambiamenti strutturali e fluttuazioni del mercato del lavoro, identificando tipologie principali nel rapporto economico tra metropoli e regione.

La macro regione parigina è classificata 'Polycentric metropolis in polycentric region' mentre la macroregione romana, che non a caso richiama noti risultati dell'applicazione di modelli gravitazionali al mercato

del lavoro<sup>17</sup>, è classificata fra i 'Monocentric services centres surrounded by regional hinterland with labour market problems'. (cfr. Fig. 7)

#### 4 | L'interpretazione dell'area metropolitana romana

Un gruppo di lavoro METREX Francia-Italia aveva avviato, nel 2007, uno studio comparato tra l'Ile de France e la Provincia di Roma, servendosi degli indicatori sviluppati per il Progetto ESPON Lisbon/Gothenburg (Prezioso, 2006 e 2014), prendendo come iniziale delimitazione quella amministrativa NUTS3<sup>18</sup>. L'attenzione posta sulla disamina dei sistemi urbani europei analizzati separatamente e riaggregati solo secondo tassonomie funzionali prescindeva dalla questione Roma Capitale, definita essenzialmente monocentrica e indivisibile in un indissolubile legame tra centro e periferia, simile in questo a Parigi. Al contrario Roma restava invisibile alla scala continentale (città capitale di una regione periferica) e come riferimento alla scala interregionale, dal momento che non sembrava atta a rinforzare la complementarità urbana fra sistemi regionali o a contrastare una organizzazione regionale centro-periferia.

Il decentramento, cardine politico-amministrativo del federalismo, e gli effetti delle diverse sperimentazioni in corso dagli anni Novanta ad oggi, hanno consolidato nell'area romana i segni di una forte differenziazione economico-territoriale, rendendo più marcata la specializzazione residenziale e a servizi dei quadranti occidentale e meridionale rispetto a quella produttivo-direzionale di quelli settentrionale ed orientale. Trattandosi però di un decentramento solo in parte dettato da una spontanea risposta del mercato (fondiario, edilizio, imprenditoriale) alla predisposizione programmata di strutture ed infrastrutture, esso ha rappresentato lo strumento per attuare politiche centralizzate di diversificazione economica delle attività produttive, cioè di *urban restructuring – renewal*, escludendo Roma dalla competizione metropolitana europea.

Per Roma si è dunque tentata, nel 2004 e su proposta della regione Lazio, la via della città-regione, evidenziando una tendenza alla disarticolazione regionale in ambito urbano (frantumazione) che gli organismi/organizzazioni (gli attori decisionali) non sono stati disposti a superare, per mantenere, in senso letterale o figurato, i confini della propria identità territoriale. E ancora oggi non sembra avere senso stabilire la dimensione tipo ottimale del sistema (cfr. Legge 142/90), mentre è tornato dominante l'orientamento a riflettere sulla soglia minima (di popo-

lazione, di gettito fiscale, di urbanesimo, di risorse) necessaria a stabilire l'unità regionale.

Molti autori hanno assunto come criteri principali per delineare la nuova regionalizzazione urbana in Europa l'omogeneità e la coesione (o coerenza), ribadendo che una città è comunque una regione, e come tale è un'unità distinta anche se leggibile secondo diverse tipologie. Diversi sono anche i punti di vista sull'integrazione urbana e regionale romana, quale premessa fondamentale per il raggiungimento dell'obiettivo metropolitano:

- identificare Roma come un unico "blocco" transnazionale e dunque parlare di un processo urbano di regionalizzazione in crescita al posto di integrazione globale o globalizzazione come nel caso di Parigi, in quanto vi si manifestano contemporaneamente integrazione e disarticolazione;
- assegnare a Roma nuovi ruoli geoeconomici considerandola una regione/città;
- mantenere gli attributi spettanti alla Capitale nell'ambito dei confini nazionali, giocando sulla loro riconoscibilità in forma di paesaggio, per rinsaldare il ruolo politico dello Stato nel processo di integrazione.

Rispetto al rapporto con la regione, queste riflessioni (Prezioso, 1999 e 2003) hanno evidenziato che:

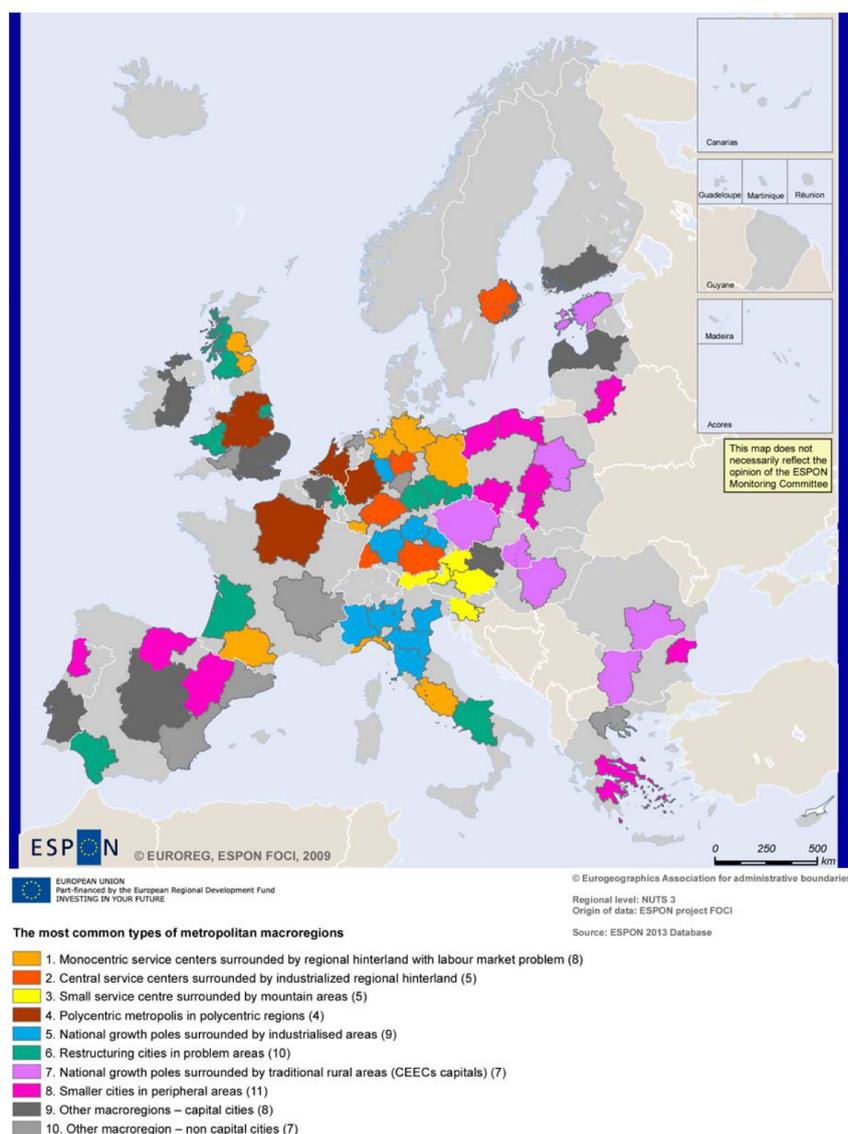
- città/regione e confine sono due concetti fondamentali se si vuol parlare di integrazione e co-operazione;
- la città/regione può anche superare i confini amministrativi;
- i confini esistono solo se ci sono regioni;
- ci sono molti differenti tipi di città/regione, e dunque di confine;
- per comprendere i processi di integrazione è necessario comprendere cosa si intende per città/regione e in che modo viene usato il concetto di confine nell'ambito della compartimentazione regionale della Capitale.

Bisogna infatti tener conto che le politiche volte alla definizione di un'identità urbana collettiva come quella romana sono oggi come un 'Giano bifronte', perché creano tensioni tra nazionalismi e aspirazioni cosmopolite; e che la vita politica attuale appare contraddistinta dal proliferare di identità particolari in parallelo con la costruzione di diversi modi di partecipazione legati all'autonomia, all'integrità e al dinamismo culturale. La spinta federalista verso la definizione della Capitale, quindi, non è stato un fenomeno esclusivamente "locale" o regionale, ma una spinta all'autodeterminazione.

Da questa condizione scaturisce forse l'ultima evidenza geografico-politica dell'area metropolitana romana: il tentativo in progress di raggiungere l'indipendenza, la ricerca di integrazione, la tendenza alla regionalizzazione da parte della città, più o meno vasta, vuoi per dimensione che per livello di relazione (locale o globale).

17 Per es. nel lontano 1972 Celant A. "Problemi dell'analisi delle reti nella regione di Roma" in AA.VV. *Analisi regionale e sviluppo polarizzato*, Istituto di geografia Economica Università degli Studi di Roma La Sapienza, 41-57.

18 Il progetto di ricerca, coordinato da Dominiq Lecomte (IAURIF) per Parigi e Maria Prezioso per Roma, aveva l'ambizione di estendere l'indagine ad altre Capitali o città regione: Helsinki, Lisbon, Madrid, Oreada, Porto, Rhein-Neckar, Rome, Stuttgart, Valence.



**Figura 7 |** Tipologie di macroregioni metropolitane (selezione).  
**Fonte |** ESPON 2010: 49.

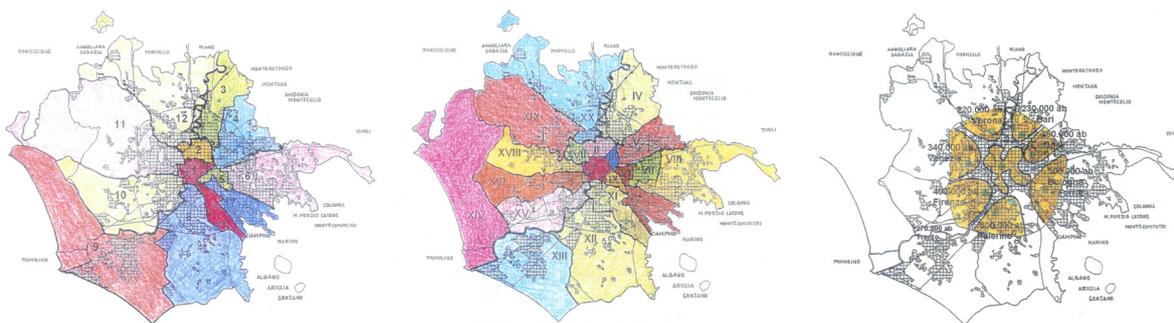
## 5 | Modelli organizzativi di decentramento e ricentralizzazione delle funzioni

La contrapposizione tra un globalismo “a nebulosa”<sup>19</sup> ed un localismo tipico rende visibile in forma di paesaggio il paradigma su cui fonda il sistema romano, in cui le periferie (prevalentemente residenziali) si diffondono in orizzontale ed i luoghi produttivi si concentrano privilegiando le aree dotate di servizi, ponendo problemi di accessibilità spazio-temporale. Tuttavia, per alcuni livelli è possibile identificare il carattere reticolare del sistema romano: gerarchico a livello infraregionale, multipolare a scala nazionale ed internazionale, equipotenziale a scala regionale, respingendo una più semplice lettura funzionale che vede una ripartizione dell’area interna (attuale Comune di Roma Capitale) in municipi polinucleari e esterna in comunità di comuni di corona. Questo

tipo di modello funzionale (nelle sue diverse declinazioni) non permette di cogliere e governare i limiti di espansione. Infatti le interazioni di un sistema romano così concepito e supportato hanno dato e darebbero ancora di più luogo a forme “aperte” verso l’esterno regionale; e non sarebbe semplice definire i livelli e le soglie di autocontenimento della regione Capitale interessata usando indicatori di stato, quali la commistione urbano/rurale, la periurbanizzazione diffusa, la produzione di materie prime agricole ad alto valore, l’occupabilità delle forze lavoro, ecc. Alla fine degli anni '80, era già evidente la difficoltà di ottenere, attraverso questa impostazione, un soddisfacente rapporto tra economia e territorio, sia per la Regione che per la Città, poiché le economie di scala che si ottengono in un caso non sussistevano nell’altro (Camagni<sup>20</sup> 2001).

19 Regione urbanizzata di cui si sono perse le identità locali.

20 Che si serve in prima approssimazione della curva dei costi/benefici sociali, privati e collettivi applicandola a di-



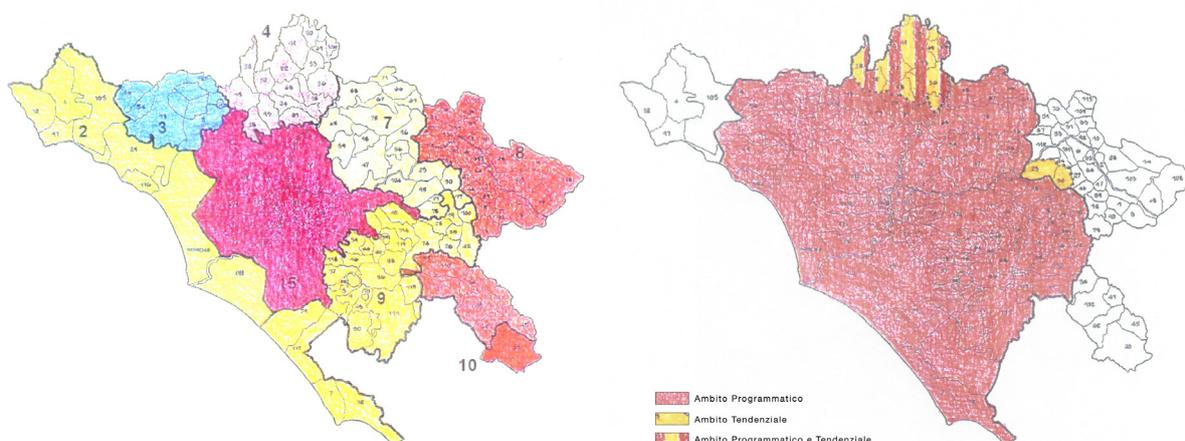
**Figura 8 |** Il riferimento storico comunale

**Figura 8a |** Suddivisione originaria Comune di Roma in 12 circoscrizioni. Il disegno prevede tre Circoscrizioni centrali (1,2,5), una litorale (la 9) e le altre 8 coprono settori radiali del territorio comunale.

**Figura 8b |** Suddivisione storica Comune di Roma in 20 circoscrizioni.

**Figura 8c |** Suddivisione Comune di Roma in 8 settori urbani Piano Margherita. Il Piano Margherita individua 7 settori urbani geograficamente ben definiti con al loro interno centri per le attività terziarie e direzionali, un nucleo (il centro storico) ed una entità minore (il litorale).

**Fonti |** Del.CC 1113/1966 | Del.CC 693/1972 | P. Samperi 1970.



**Figura 9 |** Studi degli anni '80

**Figura 9a |** Perimetro dei Piani Territoriali di Coordinamento della Regione Lazio (1983). Sono stati individuati 15 ambiti di studio per il territorio regionale. Per ognuno si prevedeva un Piano territoriale di coordinamento (L.1150/42 art.5). Con la L.431/85 sono stati avviati i Piani Territoriali Paesistici che sono stati applicati ai medesimi ambiti.

**Legenda |** 2 Litorale nord | 3 Laghi di Bracciano e Vico | 7 Monterotondo e Tivoli | 8 Subiaco Fiuggi e Colleferro | 9 Castelli Romani | 10 Latina | 15 Roma.

**Figura 9b |** Studi della Provincia sull'ambito tendenziale e programmatico dell'area metropolitana (1987). L'ambito tendenziale comprende tutti i fenomeni di trasformazione funzionale e strutturale dei comuni strettamente correlati con Roma. L'ambito programmatico, di poco più ampio del primo, include tutti i comuni che appartengono alle stesse aree di servizio di quelli già compresi nel primo perimetro, allo scopo di costruire ipotesi di riorganizzazione, rispettando la suddivisione regionale in aree di servizio. Area urbana di Roma (18 Comuni) | Area metropolitana definita dai fenomeni in atto (ambito tendenziale (62 Comuni) | Area metropolitana programmatica (72 Comuni).

**Fonti |** Elaborazione degli Autori.

Ipotizzare una dimensione ottimale significa dunque, per la Capitale, assumere inizialmente quella d'area vasta oggi coperta dalla provincia. Per la 'dimensione' della Capitale e della Regione, i quesiti di fondo da sciogliere sono invece:

- è la progettazione dello sviluppo il criterio guida per l'identificazione regionale e della Capitale?
- come possono essere autopropulsive, in una competizione che opporrebbe regione e

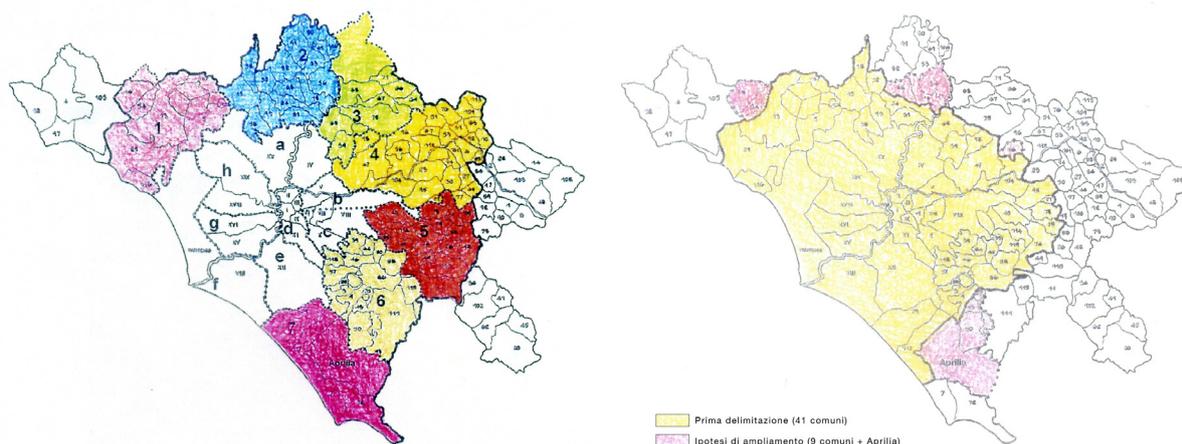
Capitale?

- come si realizza il neo-regionalismo (termine in questo caso più appropriato a proposito della questione Capitale) nell'ambito dell'attuale sistema normativo italiano e francese, al di là delle diverse riforme in corso?

Riducendosi le differenze iconografiche, e tralasciando il ricorso ai più tradizionali termini della delimitazione regionale, sembrano rimanere ben pochi segni connotanti un'identità regionale-Capitale<sup>21</sup> in

mensioni urbane diverse ma considerate critiche nel caso di Milano.

.....  
21 I flussi dinamici, l'organizzazione gerarchica ed i relativi



**Figura 10** | Il dibattito degli anni '90 per la delimitazione dell'area metropolitana

**Figura 10a** | Ipotesi di delimitazione dell'area metropolitana romana. La delimitazione dell'area metropolitana è parzialmente coincidente con l'attuale Provincia. Si escludono i bacini di gravitazione locale più periferici (Colleferro a est, Civitavecchia a nord ovest e il Sublacense a sud est) Sono aggiunti i comuni esterni Aprilia e Poggio Mirteto, più integrati con Roma.

**Legenda** | 1 Area nord (Bracciano Cerveteri) | 2 flaminia Valle del Tevere (Formello Fiano Capena) | 3 Salaria Sabina (Monterotondo, Palombara, Poggio Mirteto) | 4 Tiburtina (Tivoli Guidonia) | 5 Prenestina (Palestrina, Zagarolo Valmontone) | 6 Catelli (Frascati, Albano, Velletri) | 7 Costa sud (Aprilia, Pomezia).

**Figura 10b** | Ipotesi di delimitazione dell'area metropolitana romana. La prima delimitazione comprende Roma più i 40 comuni limitrofi, la seconda ipotesi prevede l'ampliamento ad altri 9 comuni della fascia periferica e l'inclusione di Aprilia.

**Fonti** | P. M. Lugli 1991 | C. Nucci, 1990 | Libro Bianco sull'area metropolitana romana IrspeI ante legge 142/1990.

un contesto progettuale.

L'ipotesi più percorribile è quella di formulare una redistribuzione regionale della ricchezza (copertura del debito primario regionale) - anche se l'essere parte dell'UE non aiuta - poiché l'unica correlazione ammissibile è quella che lega la dimensione demografica alla copertura finanziaria regionale: la regione più dipendente (nel caso italiano il Lazio) è sicuramente quella meno popolata rispetto all'area vasta Capitale. E a dimostrazione di ciò, si veda il residuo fiscale pro capite<sup>22</sup>.

Se ne trova una spiegazione nelle diseconomie di scala che spesso contraddistinguono la gestione di servizi pubblici a Roma, di cui variano gli standard minimi di dotazione in proporzione diretta con quelli all'interno della Regione.

L'indice di copertura del debito primario regionale<sup>23</sup> individua una scarsa autosufficienza dal punto di vista finanziario (i valori sono superiori a 100), mentre - così come avviene per le regioni a statuto speciale - Roma potrebbe ridurre il proprio. Il che spinge a

nodi in ambito metropolitano, secondo Muscarà (1992); l'autocontenimento di sistema chiuso o aperto, come limite alle relazioni esterne o al mantenimento di un comportamento tipico (Lo Monaco 1985; Sforzi 1987; Dematteis 1989; Mura 1991); il dominio del suo essere sistema complesso (Prezioso 2003).

<sup>22</sup> Differenza tra quanto mediamente il cittadino paga al sistema fiscale nazionale e quanto viene speso per ogni individuo dalla regione di appartenenza.

<sup>23</sup> Spese imputate alle regioni con entrate proprie esclusi gli interessi sul debito pubblico. La "Fondazione Agnelli" lo calcola su base 1989.

proporre un progetto di organizzazione e di sviluppo della Capitale fondato sulla costruzione di un sistema policentrico di interdipendenze tra urbano e urbano, urbano e rurale, cooperazione intraregionale in molte materie (ad es. difesa delle acque, integrazione dei trasporti).

Questa tesi non dovrebbe basarsi comunque su criteri di equipollenza demografica che inducono notevoli contraddizioni, e tuttavia considerare la distribuzione delle spettanze fiscali almeno del 30% alla Regione.

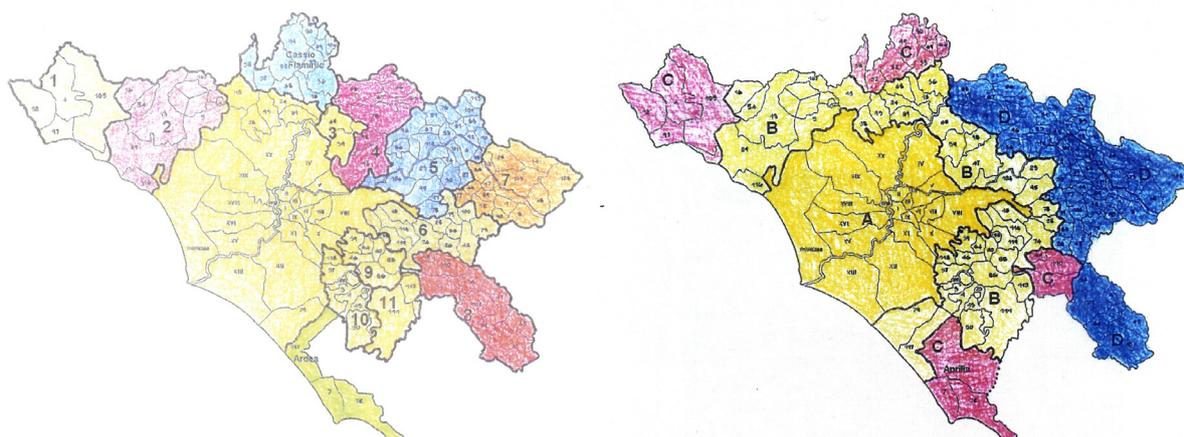
## 6 | Ipotesi di Roma Capitale

Prima e dopo il 1990 e la Legge 142 si è ragionato in Italia sul ruolo politico-istituzionale da attribuire all'amministrazione regionale e alla Capitale valutando la sempre più stretta relazione tra dimensione territoriale e competenze, per dare soluzione sussidiaria ai problemi di organizzazione e governo del territorio.

Il tema della dimensione metropolitana (municipalità vs. area vasta ristretta o intera provincia) e dell'organizzazione costituzionale (distretto federale, città regione, provincia metropolitana, ecc.) ricorre costantemente (cfr. figure 8-10).

Le molte discussioni istituzionali, politiche, amministrative segnano tre periodi: 1990-1997; 1999 e 2004 e, alternativamente, fino al 2010 (I e II Riforma costituzionale); per poi riprendere dal 2012 ad oggi<sup>24</sup>, facendo sì che prima il territorio provinciale,

<sup>24</sup> Riforma del Titolo V (artt. 117 e 118) della Costituzione italiana 1999, 2001, 2004, 2010, Legge Bassanini 59/97,



**Figura 10** | Il dibattito degli anni '90 per la delimitazione dell'area metropolitana

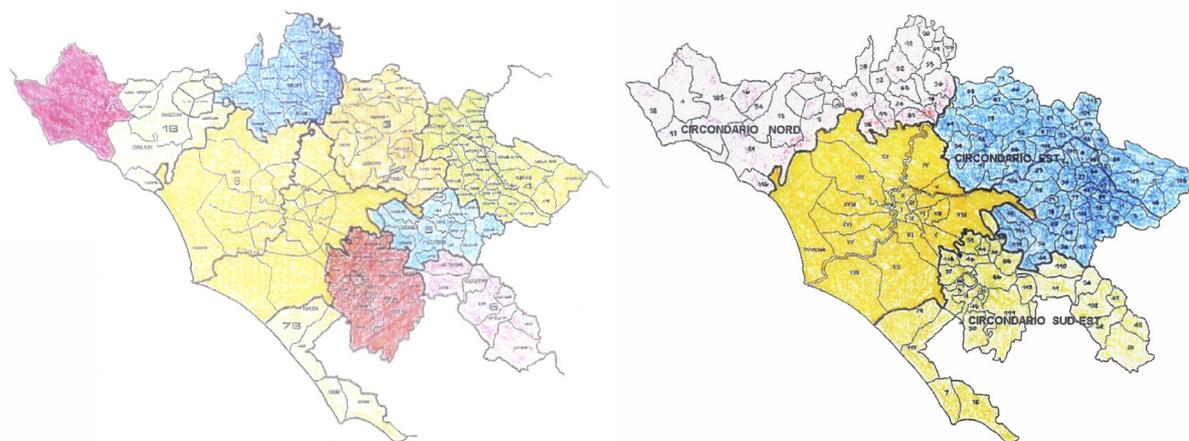
**Figura 10c** | Ipotesi di delimitazione dell'area metropolitana romana. La delimitazione dell'area metropolitana è accompagnata oltre che dalle proposte per l'articolazione del Comune di Roma dall'individuazione dei Circondari come previsti da l.1150/42 art.16. Il territorio provinciale è diviso in 11 circondari. Restano fuori il Comune di Pomezia parte integrante di Roma Eur, i piccoli comuni della Valle del Tevere (Cassio Flaminio) ed i Comuni di Ardea, Anzio e Nettuno (Circondario con Aprilia).

**Legenda** | 1 Civitavecchia (4 comuni) | 2 Bracciano (7 comuni) | 3 Monterotondo Mentana (2 comuni) | 4 Guidonia Montecelio (8 comuni) | 5 Tivoli (32 Comuni) | 6 Palestrina (10 comuni) | 7 Subiaco (15 comuni) | 8 Colferro (9 comuni) | 9 Frascati (7 comuni) | 10 Marino (8 comuni) | 11 Velletri (2 comuni)

**Figura 10d** | Ipotesi di delimitazione dell'area metropolitana romana. L'ipotesi di assetto determina possibili configurazioni derivanti da diverse definizioni della soglia considerata come "stretta integrazione" (Legge 142/1990). Anche aree esterne alla provincia sono considerate.

**Legenda** | A Comune di Roma | B Subinsiemi intercomunali più strettamente legati all'area romana | C Subinsiemi intercomunali strategicamente legati all'area romana | D Subinsiemi intercomunali marginali all'area romana.

**Fonti** | M. Vittorini 1991 | P. Samperi 1991.



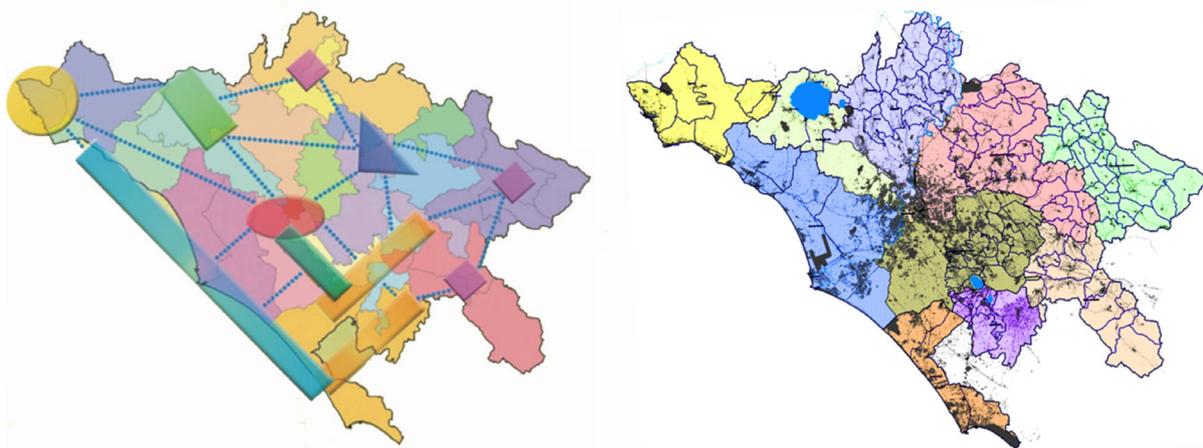
**Figura 10** | Il dibattito degli anni '90 per la delimitazione dell'area metropolitana

**Figura 10e** | Schema del Piano Territoriale di Coordinamento e del Piano Direttore per Roma Capitale. L'Amministrazione Provinciale rispetto al riassetto del polo di Roma ha sviluppato uno schema volto al rafforzamento dei centri urbani e alle relative aree di influenza, allo scopo di circoscrivere e contenere l'egemonia del capoluogo. I subsistemi ed i loro centri principali rappresentano le basi per la costituzione di un sistema metropolitano policentrico, con funzioni superiori e specializzate distribuite su diversi poli.

**Legenda** | N.1 articolata nelle zone 1A Civitavecchia Monti della Tofa, 1B Cerveteri Bracciano | N.2 Valle del Tevere | N.3 Tivoli Guidonia Montecelio | N.4 Sublacense | N.5 Palestrina Zagarolo | N.6 Colferro Valmontone | N.7 articolata nelle zone 7A Castelli, 7B Mare sud | N. 8 Comune di Roma

**Figura 10f** | Ipotesi di delimitazione dell'area metropolitana romana. Ricerca interdisciplinare per l'organizzazione circoscrizionale del territorio (deliberazione Giunta Provinciale 31/12/1994 n.1609/57). L'ipotesi di assetto individua 7 ambiti territoriali omogenei sia dal punto di vista morfologico del territorio che sotto l'aspetto socio-economico. Le 7 aree danno luogo tramite accorpamenti a 3 circondari all'interno dei quali sono individuati i poli come possibili sedi degli uffici circondariali. Gli ambiti territoriali sono considerati come principi ordinatori ed elementi cardine per le scelte dello Schema del Piano Territoriale di Coordinamento e del Piano Direttore per Roma Capitale.

**Fonti** | Deliberazione Consiglio Provinciale 30/06/1994 n. 941 | R. Chiatti e M. Micozzi 1995.



**Figura 11** | Proposta di area metropolitana Roma Capitale

**Figura 11a** | Sistema policentrico equipotenziale sostenibile, ipotesi ideogrammatica per l'area metropolitana della Provincia di Roma. L'area coincide con l'insieme della Provincia di Roma ed è articolata in 11 comunità di comuni e città. **Figura 11b** | Articolazione delle comunità di comuni nella Provincia di Roma. L'area del Comune di Roma non è più distinguibile ma è parte della Città metropolitana di Roma Capitale. **Fonte** | Prezioso, Provincia di Roma PTGP 2003.

poi la Città fossero riconosciuti come centrali nella scelta tipologica da perseguire, segnando il definitivo abbandono delle ipotesi di metropolitizzazione proprie dello scorso secolo (cfr. Prezioso 2002; 2011).

Cosicché, ad oggi, un solo fatto sembra certo: Roma Capitale, come Parigi, è da considerare "stato" o "regione" a tutti gli effetti. Questo punto non è mai stato chiaramente esplicitato; è piuttosto l'impianto organizzativo-amministrativo dei poteri (anche delegati e concorrenti) e la loro estensione (territoriale) ad alimentare opposte fazioni.

La visione di una città metropolitana di ristretta estensione oltre i confini comunali o di una provincia/area vasta metropolitana formata da comuni circoscrivibili si alternano nelle proposte dei diversi governi, insieme a quella federalista della seconda metà degli anni '90 del secolo scorso che considerava solo la Città entro i suoi confini amministrativi.

Una proposta più matura anche in direzione federalista, richiamando la struttura complessa o composta dello Stato, basata su più livelli di potere, tra i quali viene ripartita la cosiddetta sovranità, fermo restando la (ri)composizione unitaria del sistema a livello federale, proponeva invece che anche alla Capitale venissero attribuiti chiari livelli di potere ai quali fossero abbinate altrettante dimensioni territoriali-ambientali ed economiche, considerando queste insieme alle autonomie sociali e all'imprinting culturale, la componente essenziale con cui misurare l'efficacia dei poteri pubblici.

Elementi della metropolitizzazione in discussione nell'area romana erano:

- il modello politico-istituzionale da adottare e la relativa forma di governo;

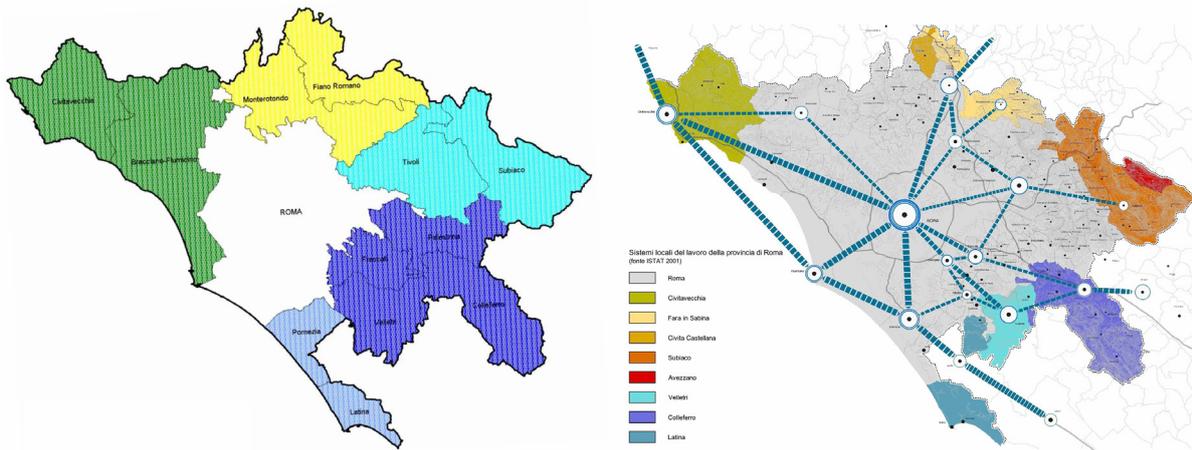
- gli attori, i poteri, le strutture, gli strumenti sussidiari per integrare "dall'alto" e "dal basso" (regione-provincia-comune) la diversità di orientamento nel governo politico;
- la dimensione e i livelli di azione territoriale;
- le scale territoriali e le attribuzioni pertinenti al governo delle peculiarità socioeconomiche secondo una visione coesiva.

In questo quadro si colloca la prima proposta operativa della Provincia di Roma (Prezioso 2003), che si ritiene propedeutica a quella di una Capitale coincidente con l'area vasta provinciale, formulando un'ipotesi di organizzazione endogena e federativa coerente con l'idea di modello policentrico ed equipotenziale europeo (Davoudi 2003).

La proposta derivava dall'osservazione geografica del reale (Provincia di Roma 2000), si collegava alle visioni delle aree transnazionali europee (ESDP 1999), suggeriva la possibile *governance* (CEC 2001) in riferimento a:

- l'area urbana principale, per verificarne la tipologia di città-regione, come sostenuto dalla Regione Lazio e dall'Unione Industriali, considerandola sin dagli anni '80 il motore trainante dello sviluppo economico nazionale e, per traslato, europeo; o di area vasta dato l'inevitabile confronto con città e sistemi minori come Fiumicino, Civitavecchia, Anzio-Nettuno, Bracciano, che accolgono, come nel caso dei *municipia* di Roma Capitale (rivisitati nel 2013 e portati da 19 a 15), gran parte della popolazione e che non sembrano più 'perdenti' se non collegati al core principale (il centro storico);
- il ruolo delle province se si fossero dichiarate metropolitane e avessero modellato le strategie di sviluppo (non solo urbane),

D. Lgs. 112/1998, L. 265/99, L.R. Lazio 38/1999, Legge 267/2000, ecc.



**Figura 12 |** Piano territoriale Provinciale vigente 2010

**Figura 12a |** Suddivisione in sub-sistemi. L'area coincide con l'insieme della Provincia di Roma ed è articolata in 11 comunità di comuni e città. **Figura 12b |** Sistema funzionale. Si evidenzia il ruolo funzionale dei centri dei sub sistemi e della rete relazionale. La città di Roma è considerata nella sua totalità. **Fonte |** Provincia di Roma 2010.

dotandosi di un'organizzazione territoriale policentrica per evitare di scatenare un'immediata competizione tra Roma e sistemi urbano-rurali nell'area vasta, applicando il principio della cooperazione orizzontale in sede locale per essere competitivi verticalmente a livello nazionale ed internazionale.

Per un momento tra 2000 e 2003, si è giunti ad ipotizzare un'interazione "di comunità", guardando a città e area metropolitana come a due forme di cooperazione trans-areale a scale diverse (intraurbana la prima, infraurbana la seconda) e sotto diverse prospettive (anche regionali, prendendo ad esempio le euroregioni), a cui veniva aggiunta la dimensione transfrontaliera dovuta all'essere 'capitale', implicitamente ribadendo l'effettiva esistenza di un confine politico e non solo amministrativo per l'area metropolitana<sup>25</sup> romana (Prezioso 2003).

Una forte ipotesi di *governance* dava corpo a questa scelta: una Capitale metropoli provinciale frutto della revisione critica di molte esperienze (OECD 2000), comprese quelle francesi in materia<sup>26</sup>. Essa

25 La dizione 'metropolitana' in quella proposta ricomprendeva tutte queste condizioni, offrendone al contempo una visione unitaria d'area vasta formale e informale dando spazio alle manifestazioni evidenti di decentramento dei poteri in chiave sussidiaria (federalismo).

26 La Provincia aveva inteso la *governance* come strumento capace di aumentare la partecipazione e la diversità degli attori, pubblici e privati, incoraggiare il sistema degli accordi e la partecipazione allargata alla programmazione d'area vasta, chiarendo come procedere per essere luogo della sussidiarietà; un luogo in cui doveva avere origine l'aumento delle relazioni orizzontali e il massiccio intervento della popolazione nelle scelte ordinarie di governo. La *governance* per la Provincia di Roma non atteneva alle sole relazioni/scelte dell'arena pubblico/privato locale, ma esprimeva la struttura dei poteri che un'istituzione come

rappresentava, insieme alla valutazione ambientale strategica preventiva del piano, lo strumento capace di fissare regole in una società, come quella romana, che, a causa della complessa rete delle relazioni socio-politiche, tende all'ingovernabilità quando si prospettano possibilità di autonomia locale.

La proposta (cfr. Provincia di Roma 2003), giunta fino alla fase dell'adozione (marzo 2003), non ha trovato sostegno da parte degli Enti locali, regionali e delle forze politiche.

Dopo il 2003, i governi del territorio provinciale e comunale sono diventati più riluttanti ad attuare riforme economiche difficili ed impopolari o a dedicare una parte del bilancio degli enti al sostegno di uno sviluppo policentrico metropolitano, preferendo concentrarsi sulla costruzione di un modello a-priori, a "geometria variabile" (Cfr. Fig.12 nuovo PTPG vigente 2010), poco investendo sulla ricerca di un modello endogeno a sostegno della competitività in sostenibilità.

Concluso l'iter per l'attuazione del primo decreto della riforma di Roma Capitale (2010), che riguarda l'assetto istituzionale del nuovo ente speciale in una logica federalista, il tema su cui ci si confronta è l'indipendenza acquisita dai comuni della Provincia nei confronti della Capitale (Provincia di Roma 2011, Prezioso 2001), e l'assenza di un unico strumento per governare aspetti strettamente correlati tra loro come la mobilità, l'urbanistica, l'occupazione, ecc.

Il rilancio di una visione policentrica è inevitabile: se è necessario avviare un modello di sviluppo integrato, le funzioni strategiche metropolitane devono essere localizzate dove i cittadini vivono.

L'architettura della futura area metropolitana appare

quella metropolitana, con cui la Provincia si identificava, si dà in relazione ad un ambiente divenuto complesso perché formato da sistemi diversi, non sempre integrati, ma riconoscibili (Cfr. Norme tecniche del PTPG 2003).

ancora in embrione, e il federalismo fiscale viene richiamato a sostegno avvalendosi di un'indagine sui Comuni della Provincia di Roma e sullo stato delle periferie<sup>27</sup>.

Nel 2011-12 il Comune di Roma propone un modello di "città metropolitana" il cui senso si sostanzia nell'espressione "Roma capitale federale di valenza metropolitana" (Marcelloni 2003) e nel tentativo di attivare, in ambito politico-istituzionale, un modello di governo territoriale che superi i confini amministrativi della Città coinvolgendo l'area a Sud, dal X Municipio ai Comuni contermini di Frascati, Grottaferrata, Ciampino, dando luogo ad un protocollo d'intesa per avviare una collaborazione in tema di urbanistica, trasporti, mobilità, politiche economiche e sociali.

Comune e Provincia di Roma gettano le basi per il processo di riforma dell'area metropolitana attraverso il lavoro di due Commissioni speciali<sup>28</sup>, rendendo più complesso sciogliere il nodo delle competenze con la Regione, perché per il trasferimento dei poteri da questa a Roma Capitale, previsto dal secondo decreto attuativo (2011) sui capitoli urbanistica, trasporti ed ambiente, occorrerebbe di fatto una legge costituzionale; mentre ciò che dovrebbe mutare, fin da subito, è l'assetto organizzativo della Capitale per produrre importanti ricadute anche sull'area metropolitana.

## 7 | Conclusioni

La questione Roma Capitale-area metropolitana si presenta come un problema complesso e aperto.

Il primo aspetto è rappresentato dalle conseguenze geopolitiche di una scelta metropolitana, che ha come obiettivo quello di rendere integrati comuni, entità territoriali e sociali riconosciute, soprattutto nelle aree più prossime ai confini amministrativi, sia comunali sia provinciali.

La ridefinizione dei confini è un problema per territori considerati troppo spesso marginali, perché poco dotati di infrastrutture; ma è un problema anche per realtà come i comuni litorali di Ostia e Fiumicino, che, pur parlandosi quotidianamente badando più alla permeabilità dei confini che al limite che questi rappresentano, sono di fatto enti autonomi. Per il livello metropolitano, queste aree hanno sempre rappresentato – insieme a Ciampino e Civitavecchia –, anche in una prospettiva di pianificazione, i punti cardine, il legante, dell'integrazione d'area vasta.

Il secondo aspetto è quello dell'agire metropolitano, che richiede, un'azione coordinata locale/provinciale/regionale, che valga la cooperazione tra aree (in una visione sistemica), riservando fondi ed incentivi alle aree più isolate, che corrono il rischio della marginalizzazione economico-sociale.

.....  
27 Dal titolo "Capitale Metropolitana" elaborato sulla base di oltre 1.000 interviste realizzate in 24 zone del territorio, per offrire una panoramica sulla situazione reale delle periferie e dell'hinterland.

28 "Roma Capitale" del Comune di Roma e per le "Riforme Istituzionali" della Provincia di Roma.

Appare necessario guardare alla cooperazione per la metropolizzazione sotto diverse prospettive (come nel caso delle euroregioni o delle nascenti macroregioni europee). Ciò implica comunque la presa d'atto di una coesione sociale, economica e ambientale manifesta, ben sapendo che la coesione non necessariamente coincide con l'omogeneità del governo politico. Per esercitare nuove forme di governo e gestione e dare maggior concretezza al coinvolgimento della popolazione, vero indicatore della coesione, servono vari schemi e livelli policentrici.

A nulla è tuttavia valso il rafforzamento e l'incentivazione delle entità intercomunali, da momento che i rappresentanti, membri e presidenti delegati "dal basso" a rappresentare le cittadinanze, hanno preferito seguire schemi tradizionali e localistici.

Come pure a nulla è servito il coinvolgimento diretto dei luoghi e delle loro rappresentanze (ad esempio nelle scelte urbanistiche partecipate).

La terza questione è la resistenza ad integrare, secondo un'unica concezione, tutte le azioni di pianificazione, in modo che il modello metropolitano possa riflettere coerenza metodologica e di principi nel governo politico della Capitale.

L'area metropolitana ha bisogno di radici culturali profonde per orientarsi e georeferenziarsi nella globalità, e solo la centralità, come appartenenza ai luoghi, può aiutare le comunità locali ad esprimere il proprio modello di sviluppo sostenibile nella competizione globale.

Lo sviluppo metropolitano ha evidenziato, in molte esperienze italiane ed estere un paradosso: l'esplosione territoriale, che si verifica quando il riferimento è un'unica metropoli, la frammentazione delle funzioni e degli insediamenti (*sprawl*), la moltiplicazione dei conflitti tra attori e istituzioni. La *governance metropolitana* (OECD 2000; Prezioso 2008) indica una possibile strada da percorrere per rispondere al paradosso di iniziative "a geometria variabile" (Cammagni 2001) nelle azioni di governo necessarie alla nuova Capitale.

### **Riferimenti bibliografici**

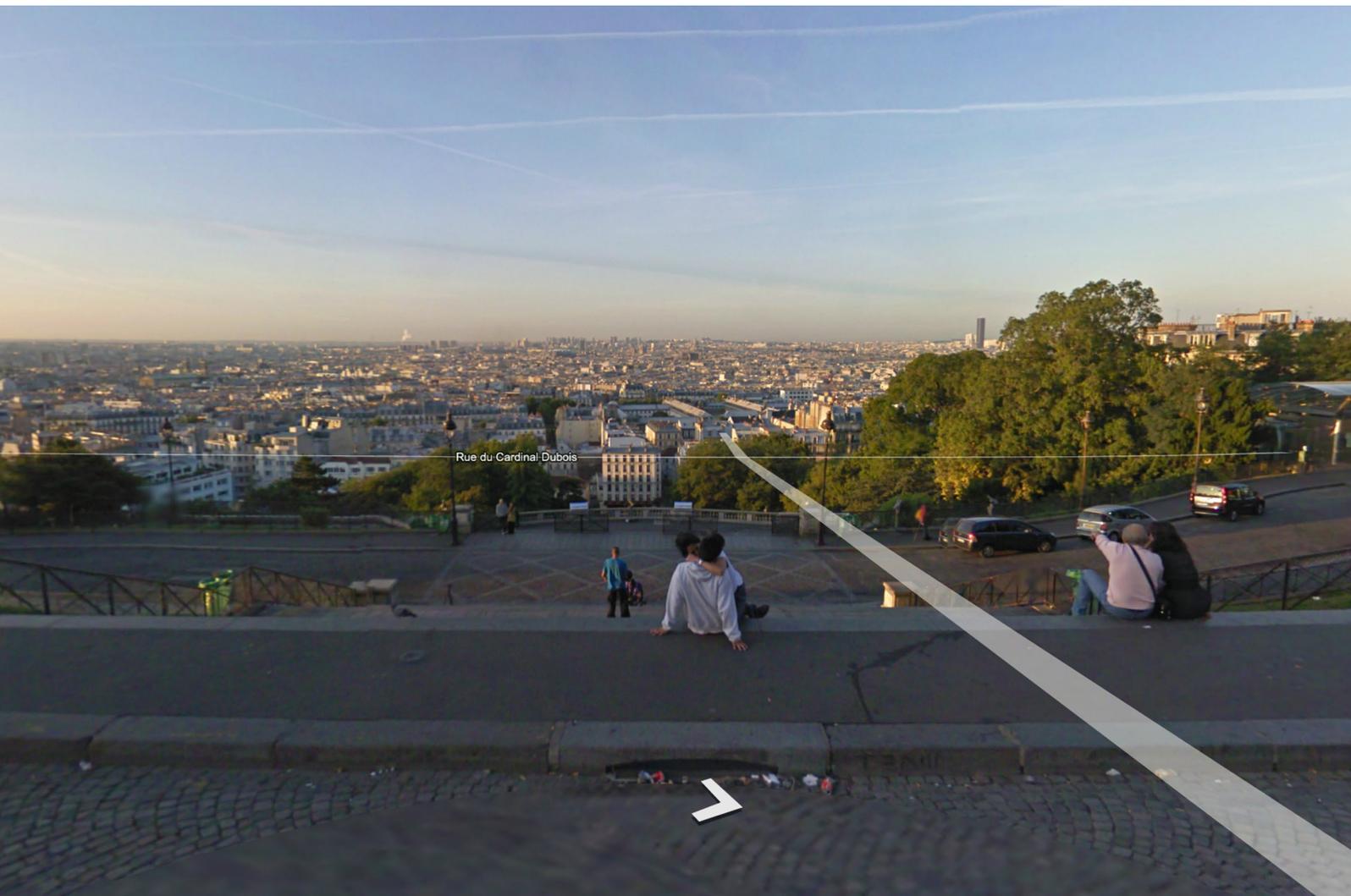
- Camagni R. (a cura di, 2001), *Roma prossima. Materiali per il piano strategico*, Firenze, Alinea.
- CEC - European Commission (1999), *ESDP - European Spatial Development Perspective: Towards a Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- CEC - European Commission (2001), *European Governance. A White Paper, Communication from the Commission*, COM, Brussels, 25 July.
- Celant A. (1994), Logica sistemica e compartimentazione territoriale, in AA.VV., *Scritti in onore di Mario Lo Monaco*, Roma, Kappa, pp. 41-50.
- Cori B., Corna Pellegrini G., Dematteis G., Pierotti P. (1993), *Geografia urbana*, Utet, Torino.
- Davoudi S. (2003), "Polycentricity in European spatial planning: from an analytical tool to a normative agenda", *European Planning Studies*, no.11, pp. 979-999.

- Dematteis G. (1989), *Il fenomeno urbano in Italia: interpretazioni, prospettive, politiche*, Milano, Franco Angeli.
- Dupont C. (1971) "Les grandeurs significatives en économie régionale", in A.A.VV., *La contabilità regionale in Europa*, Roma, Abete, pp. 505-539.
- ESPON (2005), *Potentials of urban areas as nodes in a polycentric development*, Project 1.1.1, Final report [available at: [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ESPON2006Projects/Menu\\_ThematicProjects/polycentricity.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_ThematicProjects/polycentricity.html)].
- ESPON (2004), *Urban Rural relationship in Europe*, Project 1.1.2, Final report [available at [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ESPON2006Projects/Menu\\_ThematicProjects/urbanrural.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ESPON2006Projects/Menu_ThematicProjects/urbanrural.html)]
- ESPON (2010), *ESPON FOCI - Future Orientation for Cities*, Final report [available at: [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/foci.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/foci.html)]
- ESPON (2014a), *ESPON ET2050 - Territorial Scenarios and Visions for Europe Knowledge, Innovation, Territory*, Final report [available at: [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_AppliedResearch/ET2050.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/ET2050.html)].
- ESPON (2014b), *ESPON - Atlas on European Territorial Structures and Dynamics*, Final report [available at: [http://www.espon.eu/main/Menu\\_Projects/Menu\\_ScientificPlatform/ESPONAtlas.html](http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_ScientificPlatform/ESPONAtlas.html)].
- Fondazione G. Agnelli (1993), *Nuove regioni e riforma dello Stato*, Torino, Fondazione G. Agnelli.
- Fondazione G. Agnelli (1994), "Il nostro progetto geopolitico", in *Limes*, no. 4, pp. 147-156.
- Gottmann J. (1970), *Megalopoli, funzioni e relazioni di una pluri-città*, 2 voll., Torino, Einaudi.
- Gottmann J. (1976), *Megalopolitan System around the World*, Ekistics, p. 243.
- Haggett P. (1965) *Locational Analysis in Human Geography*, Edward Arnold, London.
- Lo Monaco M. (1985), "Ipotesi regionale e ricerca empirica", in *Rivista Geografica Italiana*, XCII, n. 3-4, pp. 237-253.
- Marcelloni M. (2003), *Pensare la città contemporanea. Il nuovo piano regolatore di Roma*, Bari, Laterza.
- Mura P.M. (1991), *Sistemi economici regionali tra teoria e operatività*, Boll. S.G.I., n. 10-12, pp. 669-686.
- Muscarà C. (a cura di, 1992), *Dal decentramento urbano alla ripopolazione dello spazio geografico italiano*, Roma, Memorie della Società Geografica Italiana.
- OECD (2012), *Redefining "Urban": A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing [available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264174108-en>]
- OECD Observer, *The reform of metropolitan governance*, Policy Brief Oct. 2000 [available at: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)].
- Prezioso M. (1999), "Città e Federalismo in Europa. Modelli sub-regionali per governare l'integrazione", in *Annali del Dipartimento di Studi Geoeconomici*, n.1, pp. 173-232.
- Prezioso M. (ed., 2002), *Proceedings of the III International Workshop "Progetto Territorio" The Rome Metropolitan Area: Which development and planning model?*, Rome 22 - 23 nov. 2001, Rome, Provincia di Roma.
- Prezioso M. (2003), *Pianificare in sostenibilità. Natura e finalità di una nuova politica per il governo del territorio*, Roma, Adnkronos Libri.
- Prezioso M. (ed., 2006), *Territorial dimension of Lisbon-Gothenburg strategy*, Espon 3.3 Project, Luxembourg [available at: [http://www.espon.lu/online/documentation/projects/cross\\_thematic/2209/](http://www.espon.lu/online/documentation/projects/cross_thematic/2209/)]
- Prezioso M. (2008), "The Territorial Dimension of a Competitive Governance in Sustainability." *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, vol. 46, pp. 163-179.
- Prezioso M. (2011), "Area metropolitana e città diffusa: potenzialità e limiti di un modello urbano", in Provincia di Roma-Commissione riforme istituzionali, *Il cammino verso la riforma della città metropolitana di Roma*, Roma Provincia di Roma (CD).
- Prezioso M. (ed., 2014), *ESPON Italian Evidence in Changing Europe*. Rome, University of Rome "Tor Vergata".
- Provincia di Roma (2000) *Applicazione e Potenzialità dei Sistemi Informativi Geografici. Supporto alle decisioni per la prevenzione dei rischi geologici nella Provincia di Roma*, I Workshop Provinciale "Progetto Territorio", Assessorato alla Pianificazione del Territorio all'Urbanistica ai Sistemi Informativi Territoriali 9 novembre 2000.
- Provincia di Roma (2003), *Piano Territoriale Provinciale Generale*, CD (proposta adottata dal Consiglio provinciale 23/3/2003).
- Provincia di Roma (2010), *Piano Territoriale Provinciale Generale* (piano vigente approvato dal Consiglio Provinciale 18/01/2010).
- Provincia di Roma (2011), *La città metropolitana di Roma Capitale vista con gli occhi dei cittadini*, Commissione Riforme istituzionali.
- Sforzi F. (1987), "L'identificazione spaziale", in Becattini G. (a cura di), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, Il Mulino, pp. 143-167.
- STAR strategies + architecture - MONU magazine BOARD (Bureau of Architecture, Research, and Design) (2013), *Construons le Grand Paris Ensemble «La Légende du Grand Paris, ou Comment Paris est devenu Grand»*, AIGP - Septembre.

#Geo, logiche 092 | Italia | Photo de Matteo Girola



#Geo, logiche 086 | Francia | Photo de Matteo Girola



**Fabio Amato**

Università degli studi di Napoli L'Orientale  
Dipartimento di Scienze Umane e Sociali  
Email: famato@unior.it

**Daniel Béhar**

Université Paris Est  
Ecole d'urbanisme de Paris  
Email: daniel.behar@u-pec.fr

**Luigi Bellino**

Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"  
Email: bellinoluigi@libero.it

**Dorian Bernadou**

Université Paris 7 Diderot – UFR GHSS  
Géographie-Cités, Unité Mixte de Recherche  
8504  
Email: dorian.bernadou@gmail.com

**Marco Cremaschi**

Sciences Po, Paris  
Email: marco.cremaschi@gmail.com

**Angela D'Orazio**

Università di Roma "Tor Vergata"  
Dipartimento di Scienze e Tecnologie della  
Formazione  
Email: angela.d.orazio@uniroma2.it

**Aurélien Delpirou**

Université Paris-Est Créteil  
Institut d'Urbanisme de Paris,  
Email: aurelien.delpirou@u-pec.fr

**Xavier Desjardins**

Université Paris-Panthéon-Sorbonne  
UMR Géographie-Cités  
Email: xavier.desjardins@univ-paris1.fr

**Nicolas Douay**

Université Paris-Diderot  
UMR Géographie-Cités  
Email: nicolas.douay@gmail.com

**Fiorenzo Ferlino**

Istituto di Ricerche Economiche e Sociali del  
Piemonte, Polo Comunità e Spazi locali  
Email: ferlino@ires.piemonte.it

**Debora Galimberti**

Sciences Po Lyon, Université Jean Monnet de  
Saint-Étienne  
Email: deborah.galimberti@gmail.com

**Floriana Galluccio**

Università degli Studi di Napoli "L'Orientale"  
Dipartimento di Scienze Umane e Sociali  
Email: fgalluccio@unior.it

# Auteurs

## **Dino Gavinelli**

Università degli Studi di Milano  
Dipartimento di Scienze della mediazione linguistica e di studi interculturali  
Email: dino.gavinelli@unimi.it

## **Rosalina Grumo**

Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"  
Dipartimento di Scienze economiche e metodi matematici  
Email: rosalina.grumo@uniba.it

## **Giovanni Laino**

Università degli studi di Napoli Federico II  
Dipartimento di Architettura  
E-mail: laino@unina.it

## **Brice Lamenie**

Université Paris 7 Diderot  
Géographie-Cités, Unité Mixte de Recherche 8504  
Email: lamenie\_brice@yahoo.fr

## **Paolo Molinari**

Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano  
Dipartimento di Storia dell'economia, della società e di Scienze del territorio "Mario Romani"  
Email: paolo.molinari@unicatt.it

## **Françoise Navarre**

Université Paris Est Créteil  
Institut d'Urbanisme de Paris – Lab'Urba  
Email: navarre@u-pec.fr

## **Thomas Perrin**

Université Lille 1  
Laboratoire TVES  
Email: thomas.perrin@univ-lille1.fr

## **Maria Prezioso**

Università di Roma "Tor Vergata"  
Dipartimento di Scienze e Tecnologie della Formazione  
Email: maria.prezioso@uniroma2.it

## **Dominique Rivière**

Université Paris Diderot - Paris 7  
Département de Géographie  
Email: dominique.riviere@paris7.jussieu.fr

## **Carlo Salone**

Università degli studi di Torino  
Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio  
Email: carlo.salone@unito.it

## **Sergio Camplone**

Pescara 1969. Ha studiato fotografia al CFP Riccardo Bauer di Milano diplomandosi nel 2000.

Gli ultimi progetti conclusi sono: "Anagrafe del danno" una ricerca sui prodromi del terremoto de L'Aquila, curato da Fuorivista e Confotografia; il progetto "Breviario di un paesaggio incompleto" coordinato da calamita/à, curato da Marina Caneve e Gianpaolo Arena sui territori del Vajont a 50 anni dalla frana. Per l'Upi Puglia e la Cooperazione Territoriale Grecia-Italia 2007-2013, ha lavorato al progetto europeo "Bridges of history and tradition", sulla mappatura dei ponti del sud Italia. Con la Facoltà di architettura di Matera segue il progetto Re-Cycle sui contesti spaziali e sociali di borghi e quartieri costruiti nel dopoguerra, con il progetto "Una questione meridionale", tutt'ora in corso.

## **Matteo Girola**

Nato a Milano nel 1983, diplomato in pittura e fotografia all'Accademia di Belle Arti di Brera di Milano. Esplora le logiche percettive attraverso l'immagine fotografica, il video, la scrittura, spesso servendosi delle incertezze e delle magie custodite nei linguaggi stessi.

"(...) indaga le nozioni di spazio, di interno-esterno, le zone di confine, esplorando gli usi dell'immagine legati alle nuove tecnologie e ai social network e sondando le possibilità di creazione di una 'comunicazione fotografica' vera e propria", Matteo Balduzzi, *Art Around 1* sito del progetto, 2011.

"La ricerca artistica di Matteo Girola corrisponde al tentativo di rendere visibile l'incertezza dell'immagine (...) Fotografare la realtà è prima di tutto uno strumento di comprensione, Girola utilizza la fotografia in questi termini, riflettendo sulle modificazioni dell'immagine e della realtà che riproduce, condizione quanto mai frequente nella società contemporanea", Luca Panaro, *Peer to Peer*, Marche centro d'arte, Marte Editrice, Varese 2012.

## **Adamo Maio**

Adamo Maio est architecte, diplômé de la Faculté d'Architecture de l'Université de Naples « Federico II ». Lors de son projet de fin d'études, dédié à la reconversion du site de l'ancien hôpital universitaire de la ville, il découvre sa passion pour l'archéologie industrielle et la mutation urbaine, qui deviendront les principaux domaines d'exploration et de recherche par images. Il participe à différents concours et workshops de photographie et il se spécialise en reportage à l'EPSAA. Si son travail d'architecte le conduit d'abord à Londres, puis à Valence, c'est à Paris, où il vit et travaille depuis 2010, qu'il organise *Aléatoire*, une exposition rassemblant certains de ses clichés. Il voyage en Europe, caméra sur l'épaule, guidé par son instinct et sa curiosité.

Auteur-photographe depuis 2015, il collabore comme reporter avec différentes agences d'architecture en Italie et en France. En accord avec son intérêt pour l'investigation des périphéries urbaines, il a récemment enquêté les territoires de l'ouest milanais, dans le cadre d'un projet international coordonné par le Politecnico de Milan et l'Ecole Spéciale d'Architecture de Paris.



# Métropoles et Régions

Entre concurrences et complémentarités:  
Regards croisés France / Italie

Marco Cremaschi, Aurélien Delpirou, Dominique Rivière et Carlo Salone

Planum Publisher   
[www.planum.net](http://www.planum.net)

