

Métropoles en chantiers 2

Ambitions métropolitaines, réalités territoriales

Sous la direction de

Giuseppe Bettoni, David Le Bras et Françoise Navarre

Avec les contributions de

Camille Allé, Daniel Behar, Claire Delpech, Bruce Katz,
Shunsuke Kimura, Didier Locatelli, Jeremy Nowak, Olivier Portier,
Michel Rochefort, Michael Storper, Mariona Tomàs, Antoine Valbon

Préface de

Bruno Cassette

Postface de

Jean-Marc Offner

Au fil du
débat



ASSOCIATION
DES DIRECTEURS GÉNÉRAUX
DES COMMUNAUTÉS
DE FRANCE



FÉDÉRATION
NATIONALE
DES AGENCES
D'URBANISME



BANQUE des
TERRITOIRES



Berger
Levrault **BL**

En 2015, alors que l'encre de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles était à peine sèche, une brigade de chercheurs et d'acteurs de terrain, mobilisée par l'UMR Pacte de l'université de Grenoble et l'Association des directeurs généraux des communautés de France (ADGCF), s'est attachée à décrypter les ressorts des dynamiques métropolitaines sous l'angle institutionnel, économique et urbanistique.

C'est fort de cette première expérience, ponctuée en 2016 par la publication de *Métropoles en chantiers*, que l'ADGCF a entrepris d'aller plus en avant dans la déconstruction du fait métropolitain et de réunir une nouvelle équipe d'observateurs rompus à l'analyse de ces mutations territoriales qui bousculent nos territoires. Le sujet est en effet loin d'être épuisé : la labellisation en France d'une nouvelle vague de métropoles dites « intermédiaires », l'émergence en parallèle d'un débat sur les fonctions redistributives des grandes agglomérations – c'est-à-dire sur leur capacité à « ruisseler » – et sur les risques de « fracture territoriale » potentiellement générés par la concentration des ressources au sein des grands centres urbains ont ainsi motivé la rédaction de ce deuxième opus.

De l'étude des modalités de traduction législatives des processus de métropolisation à l'examen de la fiscalité et des finances des métropoles en passant par l'exploration des « systèmes métropolitains » et des collaborations horizontales et verticales qu'ils présupposent, cet ouvrage contribue à éclairer les logiques qui sous-tendent la montée en puissance des « villes » et la construction d'agencements territoriaux inédits.

Surtout, faisant la part belle aux expériences européennes et internationales, ce livre permet *in fine* de mettre en perspective et donc de mieux comprendre les problématiques métropolitaines spécifiquement françaises. ■

Giuseppe Bettoni est professeur de géopolitique à l'université de Rome Tor Vergata.

Docteur en sociologie, **David Le Bras** est délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France.

Françoise Navarre est maître de conférences à l'École d'urbanisme de Paris (université Paris-Est). Elle est également membre du laboratoire de recherche Lab'Urba.

Sommaire

Préface	
<i>Bruno Cassette</i>	7
Introduction	
<i>Giuseppe Bettoni, David Le Bras et Françoise Navarre</i>	9
PARTIE 1 Métropolisation : sortir du corset institutionnel	15
Chapitre 1 Le décollage de Paris : que faire pour les autres territoires de France ? <i>Michael Storper</i>	17
Chapitre 2 Le « nouveau localisme » et la ville <i>Bruce Katz et Jeremy Nowak</i>	27
Chapitre 3 La gouvernance métropolitaine dans l'agenda urbain espagnol et européen <i>Mariona Tomàs</i>	47
Chapitre 4 L'émergence des cités métropolitaines italiennes <i>Giuseppe Bettoni</i>	65
PARTIE 2 Les interterritorialités métropolitaines	85
Chapitre 1 De l'État providence à la métropole providentielle <i>David Le Bras</i>	87
Chapitre 2 Régions et métropoles : les rivalités territoriales d'un couple moderne <i>Daniel Béhar</i>	99
Chapitre 3 Quand le technopôle ne fait pas la métropole <i>Didier Locatelli et Olivier Portier</i>	111
Chapitre 4 La planification métropolitaine en aménagement comme « lieu transactionnel » <i>Michel Rochefort</i>	123

PARTIE 3	Les ressources et stratégies financières métropolitaines	139
Chapitre 1	La fiscalité locale sur les activités économiques : des avantages métropolitains ? <i>Françoise Navarre</i>	141
Chapitre 2	Le poids des métropoles dans la commande publique <i>Claire Delpech et Camille Allé</i>	161
Chapitre 3	Le Grand Paris : des financements à inventer pour des ambitions métropolitaines <i>Antoine Valbon</i>	183
Chapitre 4	Les dynamiques métropolitaines japonaises à l'aune de leurs ressources fiscales et financières <i>Shunsuke Kimura</i>	199
Postface	<i>Jean-Marc Offner</i>	231
	Table des matières	239

CHAPITRE 4

L'émergence des cités métropolitaines italiennes

Entre dynamiques territoriales et évolutions législatives

Giuseppe Bettoni

Professeur de géopolitique à l'université de Rome Tor Vergata

Selon une acception discutable, la métropole se différencie des autres villes dans la mesure où elle est une ville-centre (la métropole, la ville-mère) entourée par d'autres villes. Cette distinction complètement dépassée par les temps (nous verrons pourquoi) reste celle qui nous a accompagnés jusqu'au siècle dernier¹. Il est compliqué en effet de réduire une métropole à son environnement de proximité puisque ce périmètre ne correspond pas à ce que nous vivons ; dans le passé, on distinguait ainsi la métropole européenne de la métropole africaine en fonction de la longueur de son réseau. Une métropole comme Milan se caractérisait ainsi par un réseau très rapproché dès le Moyen Âge, alors qu'une métropole comme Marrakech était plutôt basée sur un réseau très étendu, couvrant des milliers de kilomètres. Bien entendu, appeler « métropole » des villes du Moyen Âge comme Milan ou Marrakech est assez hasardeux, mais ceci est fait en se référant à leur capacité d'attraction économique et politique, autant que pour leur rôle de « pôle » d'interéchanges. Une sorte de « hub » avant l'heure.

1. Lacoste Y., *De la géopolitique aux paysages. Dictionnaire de la géographie*, 2009, Paris, Armand Colin ; *Dictionnaire de géopolitique*, 1993, Paris, Flammarion.

Des conceptions de la ville et de la métropole évolutives au fil du temps

Après l'ère fordiste, reposant sur l'intégration du tissu productif à la ville, au ^{xxi}^e siècle, nous parlons désormais de « métropole mondialisée », ce qui appelle plusieurs commentaires. D'abord celui de la distinction entre les villes européennes d'un côté et les villes des États-Unis ou d'Asie de l'autre, distinction fondée d'abord sur la taille (les villes européennes seraient de taille inférieure mais avec les mêmes caractéristiques de base). Ensuite, le discours sur le déclin de nos villes, le phénomène des *shrinking cities*. Ces deux aspects ont été déjà bien analysés par Patrick Le Galès² qui explique en effet comment le phénomène de déclin des principales villes européennes ne correspond pas à celui, typique, des *shrinking cities* qu'on a pu remarquer aux États-Unis, où le « déclin est visible dans des quartiers complètement abandonnés, des espaces industriels fermés et une densité démographique elle aussi en berne ». Selon lui, les villes européennes ont connu des difficultés mais elles demeurent robustes dans leur structure et fonctionnement ; il affirme ainsi en conclusion de son ouvrage que « pour l'Europe occidentale, le modèle reste solide ». Au-delà de cette affirmation, c'est plutôt le système de gouvernance que nous avons choisi d'interroger ici.

Le but est justement de montrer comment l'acteur public mise sur le rôle fondamental de villes et métropoles mais ne réussit pas, pour le moment, à trouver le modèle de gestion dont auraient besoin la ville en général mais aussi le système européen des villes. Ceci est le cas par exemple des États-Unis où c'est à partir des villes et métropoles que la résilience économique se bâtit³.

Les villes européennes ont su effectivement constituer des élites qui ont participé à l'élaboration et à la mise en œuvre de politiques spécifiques pour les espaces urbains, surtout depuis les années 1990. À partir de ces années, la ville a retrouvé une dynamique qui n'a pas manqué d'intéresser tous les décideurs publics. Et c'est à cette période que l'enjeu « ville » devient aussi source de conflits. Il ne s'agit pas seulement de conflit sur des questions d'aménagement comme dans le cas du syndrome de NYMBY, mais la « métropole » devient une question conflictuelle. C'est le cas du Grand Paris, d'abord dans les années 2007-2011 à propos des plans d'aménagement relatifs aux transports (la double boucle ou le grand huit, mais aussi l'institution des *clusters*, conduiront à de véritables conflits entre gauche et droite mais aussi entre acteurs locaux de la droite), puis en 2012 au sujet de la gouvernance entre État et élus (la loi NOTRe attribuée aux communautés préexistantes sur le périmètre du Grand Paris le statut d'« établissement public territorial⁴ », les soumettant *de facto* au régime des

2. Le Galès P., *Le retour des villes européennes*, 2^e édition augmentée, 2011, Paris, Presses de Science Po.

3. Bradley J. et Katz B., *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, 2013, s.l., Brookings Institution Press.

4. Créés en 2016 à l'occasion de la mise en place de la métropole du Grand Paris et déployés sur le périmètre des trois départements de la petite couronne, les EPT constituent des établissements publics de coopération intercommunale.

syndicats de communes, ce qui signifie qu'elles ont notamment perdu leur autonomie fiscale). Cette situation du Grand Paris, tout en étant unique par sa dimension et l'envergure de la négociation politique, a une caractéristique commune avec beaucoup d'autres cas européens : l'« État » a perçu la « ville » comme un concurrent de son pouvoir et, pour cette raison, a toujours cherché à contrecarrer ce pouvoir, cette autonomie. C'était le cas des communes italiennes pendant tout le Moyen Âge mais n'oublions pas non plus la Commune de Paris de 1870.

La ville apparaît ainsi comme un territoire d'antagonismes, voire de véritables conflits physiques. Le cas de Barcelone, comme lieu symbolique d'affrontements, nous fait remémorer les mots d'Edward Soja lorsqu'il fait référence aux *Justice Riots* de Los Angeles en 1992. Il dit clairement qu'elles ont été un tournant dans la perception de la transition de la postmétropole⁵. Il est vrai qu'il ne regarde pas le conflit comme un élément purement urbain, mais comme un élément déclencheur du changement du système des relations sociales et de leur occupation de l'espace ou, à tout le moins, l'une des étapes du changement dans la ville des rapports de force entre les différents acteurs et groupes sociaux. Le cas de Barcelone en 2017 illustre plutôt un affrontement identitaire qui se produit sur tout un territoire et qui se cristallise dans sa capitale, Barcelone, lieu de conflits identitaires, entre Catalans ayant une vision différente de l'avenir. Ce n'est pas un conflit entre classes sociales cette fois-ci⁶, c'est-à-dire une sorte de révolte d'une partie de la société vis-à-vis d'une injustice économique, mais davantage un conflit d'appartenance par rapport au « projet national » espagnol. Et c'est dans la ville, « lieu privilégié d'affrontement », que le conflit est le plus présent.

Un concept à clarifier

La ville est un lieu de conflit parce que c'est un « enjeu ». Et pourtant, encore aujourd'hui c'est un lieu que nous n'arrivons pas à définir. Nous ne parvenons pas en effet à lever l'ambiguïté entre les mots « ville » et « métropole ». Tout le débat relatif aux métropoles en chantiers s'inscrit dans cette problématique : le concept, parce qu'évolutif, est difficile à définir mais aussi à délimiter.

La notion même de « métropole », encore plus que son concept, soulève plusieurs questions. Souvent nous nous limitons à une considération de taille, voire à une question de réseau d'acteurs et de système de gouvernance. Plus ou moins dans la même période, Le Galès et Taylor se sont intéressés à l'identification d'un modèle de « métropole » avec des caractéristiques objectives observables⁷. Particulièrement, Taylor mène un travail

5. Soja E., *My Los Angeles. From Urban Restructuring to Regional Urbanization*, 2014, Berkeley, University of California Press.

6. Nel lo O., « La crisis catalana : orígenes y alternativas », in Gomez Mendoza J., Ruben C. L. G. et Nel-lo O., *Repensar el Estado : Crisis economica, conflictos territoriales e identidades politica en Espana*, 2013, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, Servizo de publicacións e intercambio científico, p. 45-52.

7. Taylor P. J., « World Cities and Territorial States under Conditions of Contemporary Globalization », *Political Geography* 2000, issue 19, p. 5-32.

de définition basé sur l'analyse des réseaux d'acteurs participant à la ville, et ceci en repérant des acteurs surtout économiques de niveau planétaire qui par leur présence donnent à la métropole le statut de *world city*. Partant de ce point, il réalise une sorte de liste des métropoles que nous pouvons définir comme étant « mondiales ». Depuis le début du xxi^e siècle, les études consacrées aux métropoles se sont démultipliées. À ce sujet, nombreux sont les travaux qui cherchent à imaginer un rapport unique entre mondialisation et métropole ou entre néolibéralisme et métropole.

Il ne s'agit pas ici d'aller plus loin dans le décryptage du concept de « métropole » puisqu'une littérature étendue s'y consacre⁸. Le but est plutôt de donner un aperçu des acceptions différentes qu'a cet objet, d'autant que lorsque l'acteur public s'en empare, il devient plus difficile de l'appréhender scientifiquement.

Ce que nous souhaitons explorer ici, c'est la problématique de la « gouvernance » des villes et des métropoles. Pratiquement la moitié de la population du monde vit dans un espace urbain et nous savons aujourd'hui que, sous certaines conditions, une ville, une métropole peuvent être un territoire de résilience socio-économique, un territoire de croissance, un territoire-ressource. Mais nous savons aussi que les métropoles ne sont pas toutes des territoires de succès, de croissance et de développement⁹. Dans le cadre de l'Union européenne, le concept d'« urbain » est depuis longtemps une chose acquise et objet de financement de plusieurs manières¹⁰. L'existence de programmes dédiés est déjà la preuve en soi d'une dynamique qui ne procède pas d'un tout « néolibéral¹¹ ». L'Union européenne a toujours manifesté de l'intérêt pour les villes, comme nous avons pu le voir dans ses dispositifs de soutien et de financements. Mais ces politiques, ces programmes, ces financements, sont-ils à la hauteur de ce que les villes pourraient représenter pour l'Union européenne ? Nous pensons que cette question aurait un sens si la Commission avait une vraie autonomie sur ce sujet. Mais nous savons très bien que la politique de l'Union européenne est faite par des États membres qui n'ont jamais été partisans de toute politique qui échapperait à leur contrôle direct (à commencer par la politique régionale qui n'existe que grâce aux Anglais¹²). Ainsi la ville est destinataire de financements et de programmes importants, mais sans pour autant pouvoir affirmer que cette politique soit fondée sur une stratégie prenant en considération les différences entre ces villes, entre

8. Storper M. et Scott A. J., "Current Debates in Urban Theory: a Critical Assessment", *Urban Studies* 2016, vol. 56 (6), p. 1114-1136.

9. Storper M., *Keys to the City. How Economics, Institutions, Social Interactions, and Politics shape Development*, 2013, Princeton, Princeton University Press.

10. Farole T., Rodríguez-Pose A. et Storper, M., "Coesion Policy in the European Union : Growth, Geography, Institutions", *Journal of Common Market Studies* 2011, 49(5), p. 1089-1111.

11. Storper M., "The Neo-liberal City as Idea and Reality", *Territory, Politics, Governance* 2016, vol. 4 : 2, p. 241-263.

12. C'était la condition *sine qua non* pour qu'ils adhèrent à la CEE en 1973.

ces métropoles. Nous pouvons affirmer que la politique de l'Union européenne n'est pour le moment pas capable de faire des différences entre des différents types de « ville ».

Le but de cette contribution est de montrer l'écart entre l'importance donnée, soit dans le monde académique, soit dans le monde politique, à la « ville » et la réalité de son pouvoir en termes de décision et d'action. Aujourd'hui, nous savons que la ville est un territoire fondamental pour la croissance socio-économique de l'Union européenne et nous pouvons dire que l'Europe a aujourd'hui une « économie métropolitaine », exactement comme les États-Unis¹³. Mais nous sommes obligés de reconnaître que non seulement les États membres n'accordent pas à la « ville » le rôle politique de décision qu'elle mériterait, mais aussi que, au moins dans le cas italien, la stratégie choisie est incapable de soutenir la ville et sa zone métropolitaine, voire génère de nouvelles fractures territoriales.

I – La ville métropolitaine, entre réformes nécessaires et pression populaire

En liminaire, nous pouvons revenir sur la réforme dite « Delrio », du nom du ministre italien Graziano Delrio. La loi n° 54 de 2014 résulte d'une pression populaire très forte sur une classe politique de plus en plus considérée comme inapte. Les élections nationales de 2013 avaient, à la surprise générale, consacré comme premier parti politique un mouvement citoyen qui se présentait pour la première fois aux élections nationales : le Mouvement 5 étoiles. Ceci avait poussé les gouvernements de M. Letta puis de M. Renzi (composés d'une coalition allant de droite à gauche mais sans le Mouvement 5 étoiles) à vouloir envoyer un signal à leur électorat. La critique constante était celle d'une sorte de « caste¹⁴ » politique, très coûteuse et inefficace et dont il fallait s'en libérer. Le Gouvernement décide d'envoyer un signal clair en proposant une réforme qui aurait probablement demandé un peu plus de travail et de planification. Il s'agissait de réduire les coûts du système politique italien en supprimant un des échelons institutionnels qui sont, en Italie, encore aujourd'hui, au nombre de cinq selon la Constitution. Le signal qu'il fallait envoyer était celui de réduire le personnel politique et ainsi les coûts pour le contribuable. Il ne s'agit

13. Bradley J. et Katz B., *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, 2013, s.l., Brookings Institution Press.

14. Stella G. A. et Rizzo S., *La Casta*, 2007, Milano, Rizzoli.

pas ici d'approfondir cette question, mais de se concentrer sur l'action menée pour y arriver et sur son impact sur la ville métropolitaine.

Toutes les provinces italiennes ont été transformées en institution de deuxième niveau, c'est-à-dire non directement élues par les citoyens. Les maires des communes qui composent une province sont membres de l'assemblée des maires et le gouvernement se fait par le biais du président élu par l'assemblée parmi les maires. Les membres de l'assemblée ne reçoivent aucun émolument, même le président qui, avec ses conseillers, doit œuvrer en tant que maire de sa commune mais aussi pour la province. Une province, quoi que pratiquement dépourvue de budget, doit encore assurer des services publics à commencer par l'entretien des bâtiments scolaires, celui des routes départementales, le contrôle des risques naturels, etc. Le conseil a un nombre de conseillers proportionnel à la population de la province : 10 conseillers pour une population inférieure à 300 000 habitants, 12 pour une population comprise entre 300 000 et 700 000 habitants, 16 conseillers pour des populations supérieures à 700 000 habitants.

Cette loi définit un rôle différent pour les villes que sont les *città metropolitane*.

Tableau 1 - Liste des villes métropolitaines italiennes

N°	Ville métropolitaine	Communes	Population (1 ^{er} janv. 2015)	Superficie (km ²)	Densité (hab./km ²)
1	Rome capitale	121	4 342 046	5 352	807
2	Milan	134	3 196 825	1 575	2016
3	Naples	92	3 118 149	1 171	2670
4	Turin	316	2 291 719	6 829	336
5	Palerme	82	1 276 525	5 009	255
6	Bari	41	1 266 379	3 821	329
7	Catane	58	1 116 168	3 574	312
8	Florence	42	1 012 180	3 514	286
9	Bologne	56	1 004 323	3 702	270
10	Gênes	67	862 175	1 839	472
11	Venise	44	858 198	2 462	348
12	Messine	108	653 737	3 247	201
13	Reggio de Calabre	97	557 993	3 183	175
14	Cagliari	71	431 302	1 248	345

Parmi les 14 villes métropolitaines, 4 ont été déterminées par leur région et non pas par l'État, grâce à leur « statut spécial¹⁵ » qui leur donne cette

15. L'article 116 de la Constitution italienne de 1948 prévoit la possibilité d'un statut spécial pour une région italienne. Ce statut spécial est attribué aujourd'hui à cinq régions : Sicile, Sardaigne, Trentin-Haut-Adige, Frioul-Vénétie julienne, Vallée d'Aoste. Il donne des pouvoirs législatifs exclusifs.

autonomie (en ce cas il s'agit de la Sardaigne et de la Sicile). Ce qui est important de souligner ici est que la « ville métropolitaine » recouvre tout le territoire de la province, sans aucun égard vis-à-vis des concepts d'unité urbaine, de ville ou de ruralité.

Leur dimension et leur densité démographique sont très différentes. Parmi les 93 provinces italiennes (en dehors des villes métropolitaines), 63 ont une population supérieure à celle de la ville métropolitaine de Cagliari (celle avec le moins d'habitants parmi les villes métropolitaines) et 51 ont une densité démographique supérieure à la ville métropolitaine de Reggio de Calabre (celle avec la moindre densité). Quoique le label de « métropole » ou de « ville métropolitaine » ne puisse être attribué par une densité ou une masse de population, nous pouvons ici constater que les critères de sélection ne sont pas évidents. Des 14 villes appelées « métropolitaines » par le législateur dans le cas italien, en réalité, seules 3 sont dotées d'un système métropolitain (Rome, Milan et Turin). Il y en a une qui est présente mais seulement pour une partie de son territoire : Venise, dont le système métropolitain aurait dû inclure aussi les provinces de Padoue et Trévise, mais qui ont été laissées en dehors. En effet, il s'agit dans ce cas de 3 provinces différentes mais ayant un système sociopolitique très intégré et qui auraient eu plus de chance à être unifiées dans une seule et unique ville métropolitaine. Enfin, quelques autres villes auraient mérité d'être incluses parmi les « villes métropolitaines » comme Brescia et Vérone, pour ne citer que les plus évidentes.

La réponse est donc sans doute politique : identifier des ensembles appelés « métropolitains » pour décider ensuite de leur vocation.

Le législateur a semblé être à la poursuite d'une évolution territoriale et sociétale, sans savoir exactement comment faire. Le choix opéré : légitimer institutionnellement la « métropole » pour après décider de quels instruments la doter.

II – La ville métropolitaine italienne au-delà de sa zone urbaine

Les villes métropolitaines italiennes, telles que définies par le législateur, couvrent un territoire bien plus important que la zone « métropolitaine » et intègrent des zones qui n'ont rien à voir avec la « ville » centrale, allant jusqu'à intégrer des communes rurales dans de nombreux cas.

Nous avons procédé à une analyse, pour les quatorze villes métropolitaines, non pas de leur PIB ou de quelques indicateurs composites, mais du revenu déclaré par les contribuables de chaque commune faisant partie de la « ville métropolitaine ». Plus précisément, nous avons cartographié

le revenu total à la fois par habitant et par contribuable, et nous l'avons comparé au revenu moyen de toute la ville métropolitaine. Cette cartographie nous a permis d'observer quelles étaient les communes se retrouvant dans le même ensemble territorial avec une moyenne plus importante que la moyenne de la ville métropolitaine et celles qui, au contraire, ont un revenu moyen inférieur à la même moyenne. Les années choisies ont été les années fiscales 2015 (la plus récente à notre disposition au moment de l'analyse) et 2007 (la dernière année avant la crise de 2008). Les deux années analysées nous montrent des territoires fortement divisés. Plus précisément, nous observons des territoires plus riches, entourant la « commune-centre », et une partie qui constitue une ceinture extérieure et qui est, elle, en dessous de la moyenne de la ville métropolitaine.

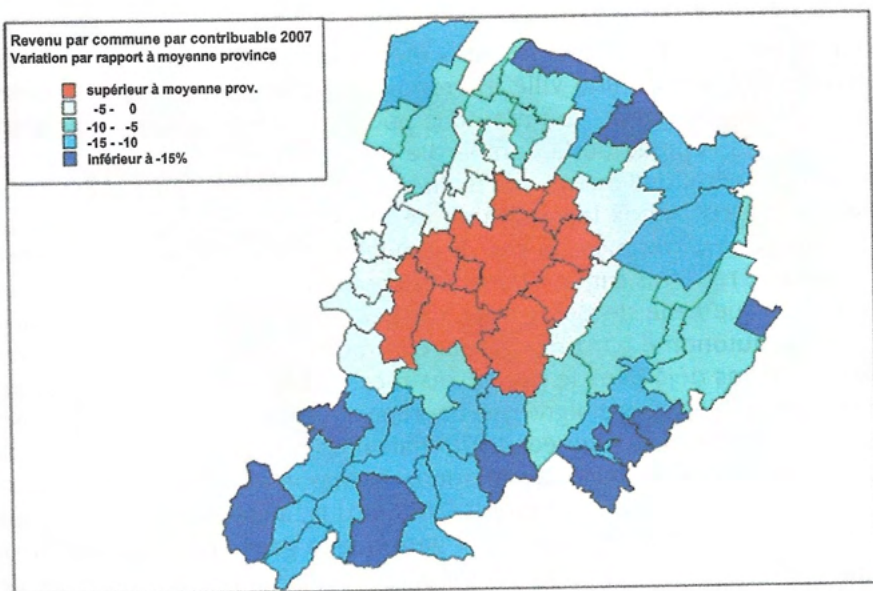
A – Bologne

Que ce soit en 2007, c'est-à-dire avant la crise de 2008, ou en 2015, on constate un décalage au sein de la métropole de Bologne entre les communes dites « de la première ceinture » et le reste du territoire. Nous pouvons voir en effet que la moyenne du revenu par contribuable des communes faisant partie de ce « noyau » est supérieure à la moyenne de toute la ville métropolitaine.

Le reste du territoire est bien en dessous de cette moyenne : 42 des 56 communes sont en dessous de cette moyenne de 23 813 €/contribuable. 10 de ces 42 communes ont une moyenne par contribuable inférieure à la moyenne italienne (presque 20 000 €/contribuable). Ce qu'il faut observer : la situation entre 2007 et 2015 ne s'est pas améliorée, elle a au contraire empiré pour certaines communes. Comme sa moyenne de revenu le montre, Bologne reste sans doute parmi les villes avec le plus haut potentiel. Ceci s'explique par certains atouts significatifs. En premier lieu, sa position, sans aucun doute la plus stratégique parmi toutes les villes italiennes : elle est le nœud logistique entre le nord et le sud de l'Italie mais aussi, au nord, le passage le plus facile entre le versant adriatique et le versant tyrrhénien séparés par l'épine dorsale des Apennins. Ainsi, c'est à Bologne que les TGV se départagent entre ceux qui vont à l'ouest vers Turin, au nord vers Milan ou à l'est vers Venise, Trieste, l'Autriche, et la Slovaquie. Un autre élément est son université, la plus ancienne du monde, avec un excellent niveau de recherche. Bologne dispose également d'une administration publique active qui contribue au développement des coopérations avec un tissu entrepreneurial dont plusieurs secteurs sont très performants.

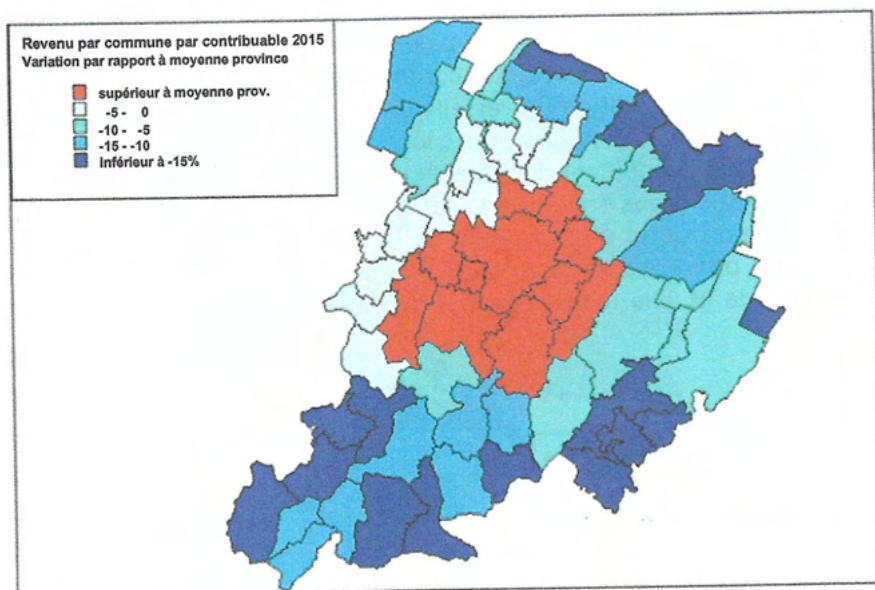
Nous pouvons ici conclure que la ville métropolitaine de Bologne aurait toutes les possibilités d'avoir un développement dans tout son ensemble. Mais pour le moment, nous devons constater que le « ruissellement » métropolitain n'a pas (encore ?) produit ses effets.

Carte 1 – Métropole de Bologne en 2007



Source : MEF et ISTAT – Bettoni G., févr. 2018 – 1 : 250.000.

Carte 2 – Métropole de Bologne en 2015

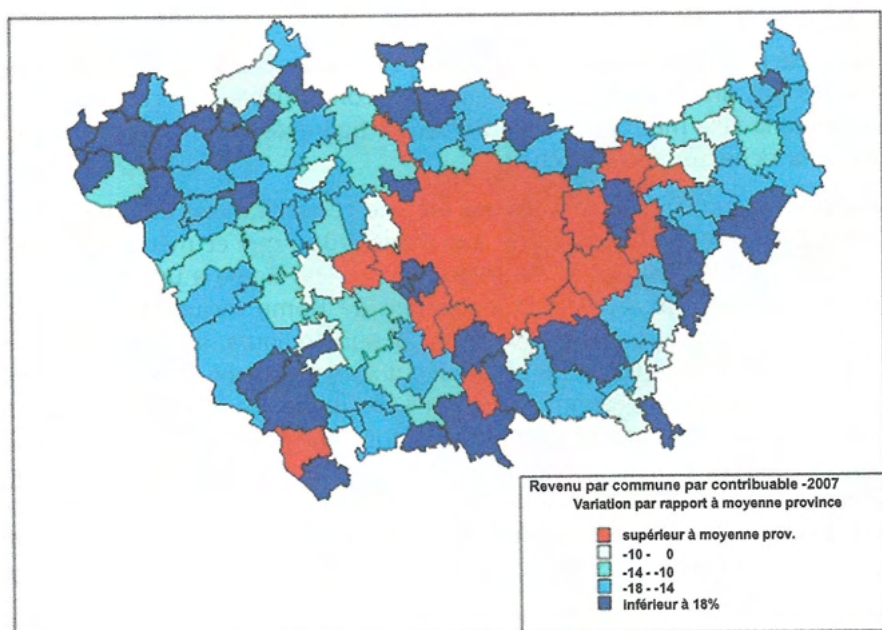


Source : MEF et ISTAT – Bettoni G., févr. 2018 – 1 : 250.000.

B – Milan

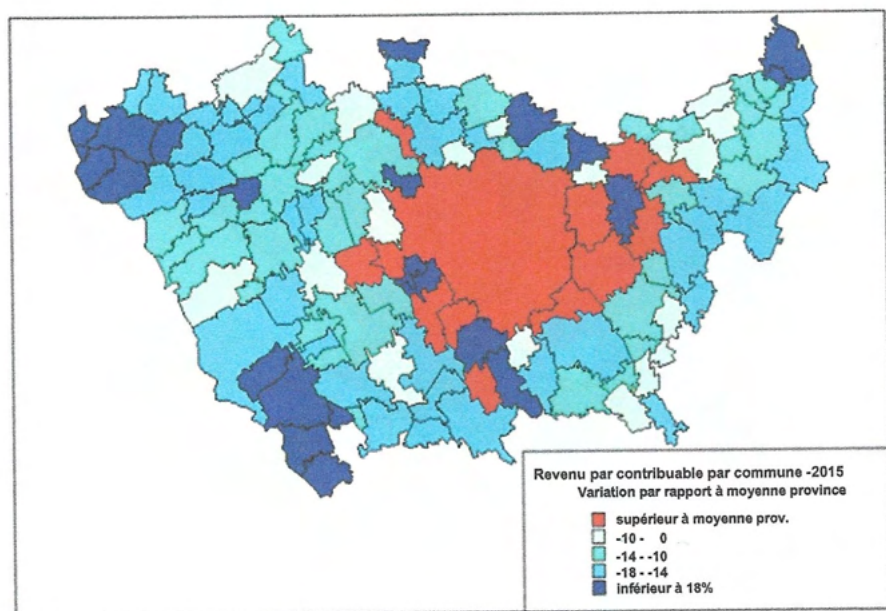
Milan est perçu comme le cas « métropolitain » le plus évident en Italie. S'il y a bien une ville métropole dans l'imaginaire des Italiens, c'est Milan. Pourtant, comme nous pouvons le voir, quoique les alentours de la capitale de la Lombardie puissent être considérés comme « riches » potentiellement, en réalité, les revenus les plus importants se concentrent dans la commune de Milan. Même la ceinture la plus proche, à la différence du cas de Bologne, est moins riche. Ceci doit nous faire réfléchir sur un élément : la commune de Milan est bien plus étendue que celle de Bologne et surtout elle a toujours eu une « vie » urbaine autonome par rapport aux communes avoisinantes. La preuve nous l'avons déjà dans le projet très récent d'avoir un nouvel aéroport (Malpensa) bien plus éloigné que l'aéroport historique (Linate). Ce projet remonte d'abord aux années 1990 mais il ne sera finalisé qu'à la fin de cette décennie. De la même manière, la mairie de Milan, surtout pendant le mandat de Letizia Moratti (2006-2011), a été toujours opposée à ce que la gare TGV soit une autre gare que la gare principale de Milan (pourtant déjà bien saturée). Même au niveau régional, la commune de Milan a du mal à réfléchir en tant que système et se pose par rapport aux autres communes dans une logique de compétition. La carte 3 autant que la carte 4 nous confirment donc une évolution qui n'a pas amélioré la redistribution des richesses dans la ville métropolitaine. Quoiqu'avec une seule commune en dessous de la moyenne nationale, la ville métropolitaine de Milan se trouve dans une situation encore plus critique que celle de Bologne, avec seulement douze communes au-dessus de la moyenne provinciale, aussi bien en 2007 qu'en 2015. Les projets les plus importants, comme les investissements réalisés à l'occasion de l'exposition universelle de 2015, restent dans la commune de Milan à deux exceptions près : les communes de Rho et Sesto San Giovanni. Cet événement d'ampleur mondiale a été géré exclusivement par la mairie. Nous trouvons ici un premier point de difficulté dans la conception de la gouvernance de la ville métropolitaine : il existe un conflit d'intérêts entre le maire de la ville principale qui est aussi « maire » de la ville métropolitaine. Nous y reviendrons par la suite.

Carte 3 – Métropole de Milan en 2007



Source : MEF et ISTAT – Bettoni G., févr. 2018 – Échelle : 1 : 150.000.

Carte 4 – Métropole de Milan en 2015



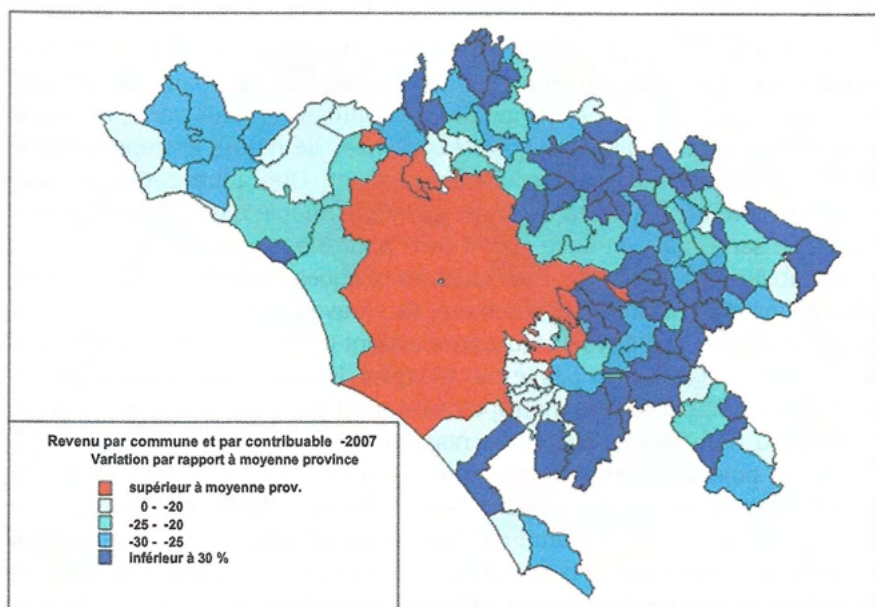
Source : MEF et ISTAT – Bettoni G., févr. 2018 – Échelle : 1 : 150.000.

C – Rome

Rome se trouve dans la même situation que Milan. Seulement quatre communes ont une moyenne de revenu par contribuable supérieure à celle de toute la ville métropolitaine : Rome fait figure de trou noir qui absorbe toute la richesse (cartes 5 et 6).

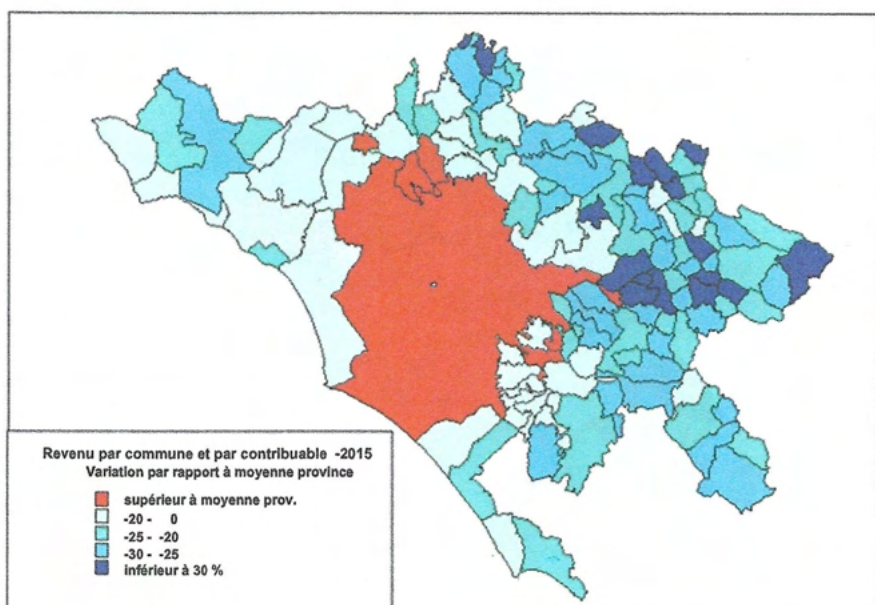
Rappelons que la capitale italienne est une commune très étendue. Avec ses 1 287 km², elle dépasse de loin Paris (105 km²) et même le Grand Paris qui fait 832 km². La ville métropolitaine de Rome a une dimension de 5 352 km². Finalement, la commune de Rome inclut pratiquement toute l'extension urbaine de Rome et, depuis toujours, la ville rencontre des difficultés à déployer de politiques d'aménagement de son territoire au-delà de sa seule gestion. Rome est sans doute « la » ville mais elle se limite au territoire de sa commune. Toute autre conception allant au-delà du territoire de la commune n'arrive pas à s'imposer. Et ce d'autant aujourd'hui avec les importantes difficultés financières que connaît la ville (la dette de la capitale italienne atteindrait 13 Md€ pour un budget de gestion de 4,6 Md€).

Carte 5 – Métropole de Rome en 2007



Source : MEF et ISTAT – Bettoni G., févr. 2018 – Échelle : 1 : 300.000.

Carte 6 – Métropole de Rome en 2015

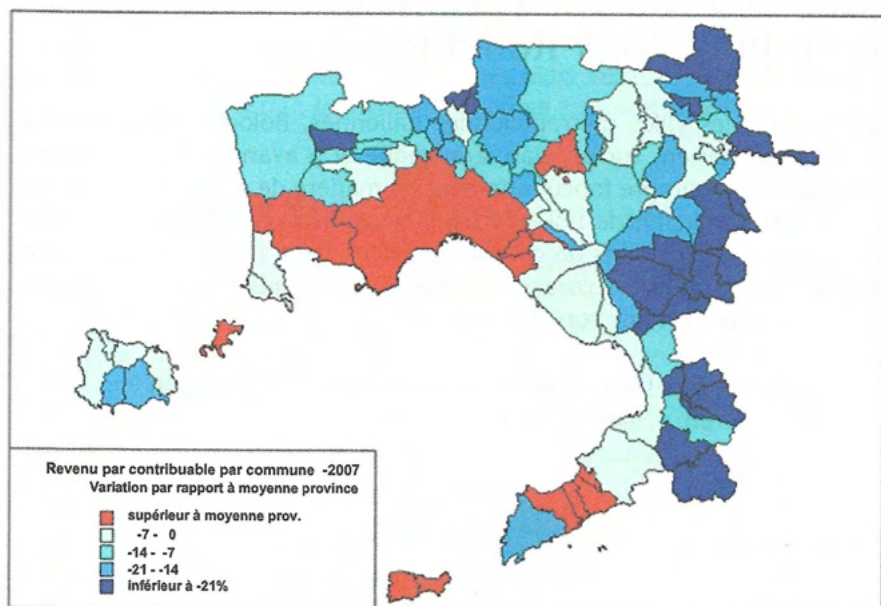


Source : MEF et ISTAT – Bettoni G., févr. 2018 – Échelle : 1 : 300.000.

D – Naples

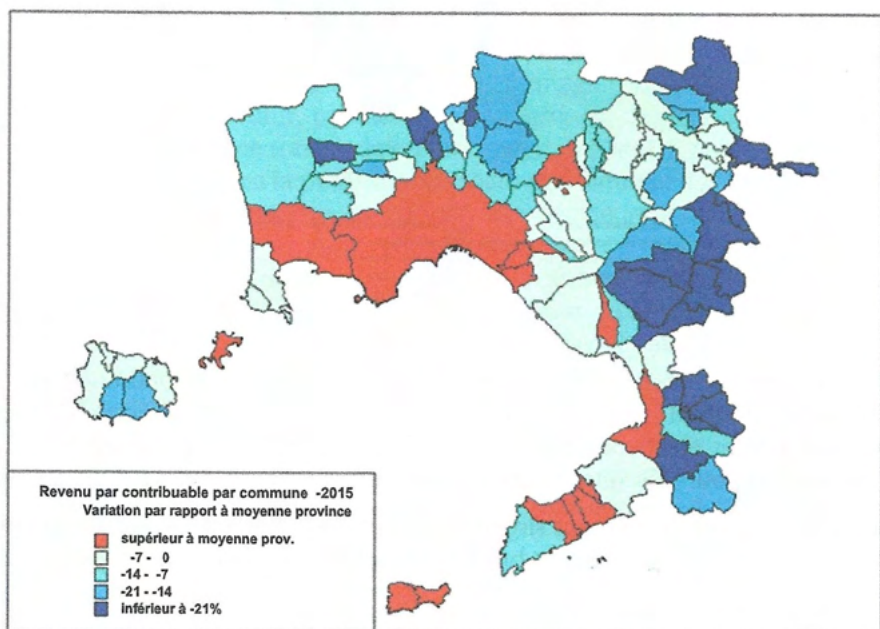
Un peu plus au sud, Naples dépasse le million d'habitants depuis le XVIII^e siècle. Aujourd'hui, la ville est située au centre d'un ensemble urbain très étendu. Au-delà de ses frontières communales, le contexte est très varié, allant de territoires en grande difficulté à des excellences de nature entrepreneuriale ou en matière de recherche et développement. Une autre caractéristique de ce territoire est l'important danger sismique doublé d'une densité démographique sans égale en Italie (1 171 km² pour 3,117 millions d'habitants : 2 707 hab./km²). En principe, des situations critiques donnent naissance à des motivations d'association, de solidarité, de « travail ensemble » comme cela peut se constater aux Pays-Bas (qui connaissent un risque élevé d'inondation par la mer). Mais tel n'est pas le cas à Naples. Les communes travaillent en totale autonomie et la ville métropolitaine n'est pas plus active qu'à Rome. Revenant à notre analyse, comme nous pouvons le voir dans les cartes 7 et 8, deux pôles dépassent la moyenne de la ville métropolitaine : celui de Naples et celui de Sorrente. Mais dans la période 2007-2015, le pôle de Sorrente a subi une importante diminution de sa richesse. Ceci, même s'il reste encore au-dessus de la moyenne provinciale. Le reste des communes de la ville métropolitaine semble mieux redistribuer cette richesse, mais dans l'ensemble, la situation entre les deux années analysées reste intacte.

Carte 7 – Métropole de Naples en 2007



Source : MEF et ISTAT – Bettoni G., févr. 2018 – Échelle 1 : 150.000.

Carte 8 – Métropole de Naples en 2015



Source : MEF et ISTAT – Bettoni G., févr. 2018 – Échelle 1 : 150.000.

III – Quelle gouvernance des villes métropolitaines italiennes ?

Parmi toutes les villes métropolitaines italiennes, Bologne est la seule à travailler activement sur un plan stratégique et à avancer d'une manière concrète sur son propre fonctionnement en matière de gouvernance. Ainsi, la ville métropolitaine de Bologne est la seule à avoir découpé son territoire en sept associations de communes, cherchant ainsi à aller plus loin dans sa vision qu'en se contentant d'une simple association de gestion commune pour certains services publics¹⁶.

Carte 9 – Gouvernance métropolitaine de Bologne (situation en octobre 2017)



Source : Città metropolitana di Bologna.

Le territoire est découpé en *Ambiti Ottimali* (une sorte de définition de « territoire optimal » pour ce type d'association) mais trois communes, quoique faisant en théorie partie d'une de ces zones, n'ont pas adhéré à l'association pour des raisons politiques.

Bologne demeure finalement singulière : la ville est à elle seule son *Ambito Ottimale*. Ainsi, ce découpage brise l'ensemble que nous avons pu voir

16. Il y a quatre municipalités qui n'ont pas souhaité intégrer les associations communales.

dans les cartes 1 et 2 qui montrent une certaine homogénéité de moyenne de revenu plus importante par rapport au territoire de la ville métropolitaine. Nous avons émis l'hypothèse que cela tenait à ce que la première ceinture faisait système avec Bologne. Mais cette mise en système n'a pas été étendue à tout le territoire et laisse subsister une fracture interne.

A – À l'origine de la cité métropolitaine

Pour mémoire, la définition *città metropolitana* n'est pas née avec la loi Delrio mais avec la loi n° 142 de 1990. Seulement, les villes métropolitaines définies par cette loi n'ont jamais vu le jour car on craignait à l'époque une concurrence entre le pouvoir de cette ville métropolitaine et celui de la ville chef-lieu (c'était fondamentalement le maire de la ville chef-lieu qui s'opposait le plus à la naissance de cette nouvelle institution).

Cette difficulté est dépassée en 2014 par la loi Delrio. En effet, la loi est simple : la ville métropolitaine comprend toutes les communes de l'ancienne province et le maire de cette ville métropolitaine n'est autre que le maire de la ville chef-lieu. Par ailleurs, le concept de « ville métropolitaine » n'est pas conçu pour répondre à une nécessité d'avenir de la ville, mais tout simplement cette loi reprend le découpage des anciennes préfectures napoléoniennes¹⁷.

Il est important de se référer au contexte dans lequel est née cette loi pour comprendre si, oui ou non, il s'agit d'un instrument utile à l'affirmation de la métropole, de la ville métropole comme outil de développement. Or il semblerait que le législateur italien n'imagine rien de spécifique pour cette « ville » du futur, pour cette postmétropole de Soja que nous citons en ouverture de ce travail. Selon un rapport de l'OCDE publié en 2012, « le rôle des villes dans la performance socio-économique des États autant que des régions fait prendre conscience aux décideurs politiques de l'importance stratégique des zones métropolitaines ». Ce même rapport propose une définition prenant en compte la densité démographique autant que les flux pendulaires quotidiens en considérant qu'une zone métropolitaine est aussi caractérisée par un marché du travail relativement intégré. À cela, le rapport ajoute aussi la possibilité d'avoir plusieurs centres dans une même zone métropolitaine, même sans continuité urbaine. Le cas entre Rome et Paris est encore une fois parlant : Rome, tout en étant un territoire communal bien plus étendu que Paris, n'a pas de dimension polycentrique, au contraire de Paris : tout est contenu à l'intérieur de son territoire communal.

17. Bettoni G., "Dalle Province all'Area Vasta", in Nicotra I., *L'evoluzione delle circoscrizioni provinciali dall'Unità ad oggi*, 2012, Roma, Donzelli, p. 97-120.

Dans le cas spécifique italien, la qualification de ville métropolitaine a d'abord concerné un certain nombre de villes dont on savait qu'elles « devaient » être des villes métropolitaines. De plus, les régions ayant un statut spécial ont pu définir par elles-mêmes leurs propres villes métropolitaines. Ainsi, la Sicile en a trois (Palerme, Messine et Catane) et la Sardaigne une (Cagliari). Pour finir, certaines villes mériteraient d'être présentes dans la liste des villes métropolitaines mais en restent absentes, comme Brescia ou Vérone (1,2 million d'habitants pour la première et 900 000 pour la seconde, les deux ayant un énorme tissu entrepreneurial, une grande connectivité locale, etc.), ou bien encore comme Olbia en Sardaigne¹⁸.

B – Une gouvernance métropolitaine entravée

Le choix, hâtif ou superficiel, pose un problème de gouvernance très important. Nous avons dit que dans le cadre de la première loi concernant les villes métropolitaines, la difficulté résidait dans l'opposition des maires des villes chef-lieu à déléguer du pouvoir à celui qui aurait dû être le président de cette nouvelle institution. Nous avons déjà dit que dans la loi Delrio, cet obstacle est contourné par le fait que le maire métropolitain est le maire de la ville chef-lieu. Pour le moment, aucune des villes métropolitaines n'a modifié son statut pour pouvoir élire son maire au suffrage universel, ainsi toutes ont encore comme maire métropolitain le maire de la ville principale. Or, comme nous l'avons vu, cela pose nécessairement la question d'un éventuel conflit d'intérêts. Le maire métropolitain n'est pas élu par les électeurs de la métropole. Son « collège électoral » reste sa commune et c'est elle qui lui verse son seul et unique salaire (tous les membres de toutes les instances métropolitaines ne touchent aucun émolument, rappelons-le). Ainsi, le maire de Bologne, l'une des villes métropolitaines les plus actives, se rend à son hôtel de ville métropolitain une fois par semaine tout au plus¹⁹. De la même manière, nous comprenons mieux pourquoi la ville de Bologne n'adhère à aucune association de communes, et constitue son propre *Ambito Ottimale*. Dans une situation pareille, pourquoi un maire métropolitain, qui ne remplit ce rôle que par le fait qu'il est maire de la ville principale et rémunéré par elle, devrait sacrifier quoi que ce soit à la ville métropolitaine ? Au mieux, la ville métropolitaine se résume à une sorte d'association visant la mise en place de certains services publics. Dans l'écrasante majorité des cas, en Italie, les villes métropolitaines gèrent les services qui leur

18. Balducci A., Fedeli V. et Curci F., *Oltre la Metropoli. L'urbanizzazione regionale in Italia*, 2017, Firenze-Milano, goWare e Edizioni Angelo Guerini e Associati SpA.

19. Information vérifiée auprès des différents employés et DG de la ville métropolitaine.

sont attribués par la loi et le font sans stratégie métropolitaine. Dans ce contexte, il semble très compliqué, sinon impossible, d'espérer voir aboutir de vraies stratégies politiques pour une vision métropolitaine d'avenir.

La ville métropolitaine italienne répond donc à une situation politique contingente. Ce type de situation concerne d'autres pays européens. *Governa* nous montre bien le rôle de la ville dans le contexte européen en la mettant au cœur même du développement pour nos régions et nos États²⁰. Nous avons déjà rappelé ici à quel point nous considérons l'Union européenne comme structurée par une économie métropolitaine mais, ajoutons maintenant, gérée par les États. Ceci reste le point politique le plus délicat.

Conclusion

Une métropole a besoin d'un projet clair, visible, partagé. Aujourd'hui, les pays européens ne partagent pas la même stratégie par rapport aux métropoles sinon celle qui peut se résumer par les deux points suivants :

- tous sont d'accord sur le fait que la ville est importante dans le développement régional autant que national ;
- personne ne souhaite vraiment donner un rôle à jouer à la ville dans le cadre de l'Union.

Jusqu'ici, la gouvernance de la métropole a avancé à l'aveuglette et avec beaucoup de bricolage²¹. Il serait temps d'appliquer le quatrième des instruments proposés par Storper et que nous partageons vivement : la mise en place d'un système d'informations qui puisse servir à des décisions partagées et efficaces.

Nous voyons du « bricolage » et de la « confusion » au sujet de la métropole en Italie et en Europe. La métropole n'a pas droit de parole. Elle existe comme destinataire de financements, en tant qu'objet d'études, mais elle ne dispose pas de cadre d'action ni d'expression propre dans le cadre de l'Union. Elle ne fait en définitive l'objet d'aucune reconnaissance institutionnelle – telle un enfant qui n'est pas encore majeur. Or, la ville-métropole est le lieu où le dessein de l'Union européenne va s'esquisser pour les trente ans à venir. Interconnectée, lieu de rencontre des citoyens d'ici et d'ailleurs, c'est là que les relations doivent être gérées

20. *Governa* F., "Città e processi di urbanizzazione, fra tendenze e modelli", *Scienze Del Territorio* 2015, issue 3, p. 68-77.
21. Storper M., "Governing the Large Metropolis", *Territory, Politics, Governance* 2014, vol. 2 : 2, p. 115-134.

pour devenir des ressources et non des raisons de conflit²². Les questions sont les suivantes : comment imaginer un projet européen métropolitain sans donner de rôle politique à la ville-métropole ? Comment arriver à une idée partagée par les différents États membres au sujet de la ville-métropole ? Parce que c'est sur la « métropole » que le futur de l'Union européenne réussira ou échouera.

22. Jullien F., *Il n'y a pas d'identité culturelle, mais nous défendons les ressources d'une culture*, 2016, Paris, Éditions de l'Herne.