

**Ecole française de Rome  
Lab'Urba  
UMR Géographie-cités**

Colloque international

**Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités.  
Regards croisés France / Italie**

***Metropoli e regioni, tra competizione e complementarità. Punti di  
vista incrociati Francia / Italia***

**Résumés des communications**

**IUP (Créteil)  
Université Paris-Diderot (Paris)  
10 et 11 avril 2014**

**Jeudi 10 avril**

**Université Paris-Est Créteil, Institut d'urbanisme de Paris, Amphithéâtre**

**9h - Introduction** par François Dumasy (École française de Rome), Dominique Rivière (Université Paris-Diderot) et Aurélien Delpirou (Université Paris-Est Créteil)

**9h30-11h - Session 1 : Métropoles et régions : une histoire déjà longue**

modération Paolo Molinari (Università Cattolica di Milano)

Floriana Galluccio (Università di Napoli L'Orientale), *La mosaïque et les réseaux. Une histoire des circonscriptions politico-administratives de l'Italie*

Fiorenzo Ferlaino (IRES), *Metropoli e regioni nell'Italia e nella Francia del secondo dopoguerra: similarità e differenze*

Almona Tani (Università di Roma La Sapienza), *How does decentralization affect public policies: An empirical analysis for Rhône-Alpes and Piemonte*

**Floriana Galluccio**

### ***La mosaïque et les réseaux. Une histoire des circonscriptions politico-administratives de l'Italie***

En Italie, l'organisation et l'articulation des circonscriptions politico-administratives actuelles ressentent profondément du modèle napoléonien introduit dans plusieurs aires du pays au cours de la *Décennie française*. Il s'agit d'une histoire complexe, à reconstruire encore entièrement en détails en raison des diversités des contextes spécifiques pré-unitaires qui ont donné naissance à l'Etat national. Après l'Unité, le processus d'institutionnalisation des territoires locaux fondé sur l'uniformité territoriale et sur la centralisation administrative s'étend à toute l'Italie. On réorganise les circonscriptions en les inscrivant dans une structure de type pyramidal selon le *cube principle*. En effet, au cours de 150 ans d'histoire unitaire, chaque niveau a montré ses propres dynamiques qui se font toujours plus intenses à certains moments. En particulier, la période libérale post-unitaire, les vingt années du fascisme, la naissance de la République après la Seconde Guerre mondiale, l'approbation des régions à statut ordinaire en 1972, les années 1990 avec la L.142/90 sur les autonomies locales et la crise de *Tangentopoli*, jusqu'à la promulgation de la réforme constitutionnelle de 2001 et à celle toute récente sur les Provinces et les Villes Métropolitaines.

Par rapport à l'image d'une mosaïque administrative cristallisée et statique durant la longue période, ces interventions pas toujours incisives et qui se sont vérifiées de façon différenciée, ont modifié, en le façonnant, le maillage et la trame générale du territoire italien. Et ils ont produit des répercussions sur la hiérarchie des réseaux urbains, sur les relations fonctionnelles, sur le système des infrastructures qui attendent encore d'être étudiées de façon adéquate.

Les profondes transformations des aires de polarisation urbaine et économique, les mutations dans la distribution de la charge démographique, la réaction locale à la mondialisation, les innovations législatives sur les autonomies locales, nous incitent à reconsidérer le découpage du maillage. Pour échapper à la rhétorique de la crise, il faudrait s'interroger de façon plus approfondie aussi bien sur les interrelations actuelles entre métropoles et régions tout en tenant compte en même temps des sollicitations qui découlent de l'histoire des dynamiques du découpage politico-administratif.

Ces dernières années le débat académique et politique autour des recompositions territoriales possibles incite à rechercher des solutions tendant à simplifier l'emboîtement de circonscriptions qui alimentent l'enchevêtrement des pouvoirs locaux, avec leurs conflits et leurs superpositions de compétences. Toutefois, il ne pourrait y avoir une transformation réelle des territoires institutionnels sans que l'on s'interroge clairement sur les enjeux. Et la question préliminaire, pour un nouveau dessin du territoire, demeure: quelles formes d'organisation politique, quels acteurs, quels rapports sociaux veut-on privilégier?

## ***Il mosaico e le reti. Una storia delle circoscrizioni politico-amministrative in Italia***

In Italia l'organizzazione e l'articolazione delle attuali circoscrizioni politico-amministrative risente fortemente del modello napoleonico introdotto in varie aree del Paese durante il Decennio francese. E' una storia complessa, ancora tutta da ricostruire nel dettaglio, a causa delle diversità degli specifici contesti pre-unitari che hanno dato vita allo Stato nazionale. Dopo l'Unità il processo di istituzionalizzazione dei territori locali fondato sui principi dell'uniformità territoriale e dell'accentramento amministrativo viene esteso a tutta l'Italia. Si riorganizzano le circoscrizioni, inscrivendole in una struttura di tipo piramidale secondo il *cube principle*. Nel corso di 150 anni di storia unitaria, in realtà ogni livello mostra dinamiche proprie, che si fanno più intense in alcuni momenti. Il periodo liberale post-unitario, il Ventennio fascista, la nascita della Repubblica nel secondo dopoguerra, il varo delle regioni a statuto ordinario nel 1972, gli anni Novanta con la L.142 sulle autonomie locali e la crisi di Tangentopoli, fino alla promulgazione della riforma costituzionale nel 2001 e a quella tutta recente sulle Province e le Città metropolitane.

Rispetto all'immagine di un mosaico amministrativo cristallizzato e statico nel lungo periodo, questi interventi non sempre incisivi e dagli andamenti differenziati, hanno modificato, plasmandolo, il reticolo degli spazi istituzionali e la trama complessiva del territorio italiano. E hanno prodotto delle ripercussioni sulla gerarchia delle reti urbane, sulle relazioni funzionali, sul sistema delle infrastrutture che attendono ancora di essere adeguatamente investigati.

Le profonde trasformazioni delle aree di polarizzazione urbana ed economica, i mutamenti nella distribuzione del carico demografico, la reazione locale alla globalizzazione, le innovazioni legislative sulle autonomie locali, inducono a ripensare il ritaglio della maglia amministrativa. Per sfuggire alla retorica della crisi, occorre interrogarsi in modo attento sulle attuali interrelazioni tra metropoli e regioni assumendo al tempo stesso le sollecitazioni provenienti dalla storia delle dinamiche delle circoscrizioni.

In questi anni il dibattito accademico e politico sui processi di ricomposizione spinge a cercare soluzioni orientate alla semplificazione del groviglio di divisioni territoriali che alimentano l'intrico dei poteri locali, con i loro conflitti e sovrapposizioni di competenze. Tuttavia, non vi può essere una effettiva trasformazione dei territori istituzionali senza interrogarsi in modo chiaro su quali siano le poste in gioco. E la questione preliminare ai fini di un nuovo ridisegno del territorio resta la definizione di quali forme di organizzazione politica, quali attori e rapporti sociali si intende privilegiare.

**Fiorenzo Ferlino**

### ***Relazioni tra Geografia economica e amministrativa nell'Italia e nella Francia del secondo dopoguerra: similarità e differenze***

L'organizzazione territoriale dello Stato sia francese sia italiana deriva dalla struttura amministrativa dal modello napoleonico. L'organizzazione è simile benchè "cristallizzatesi" in tempi diversi. All'origine era strutturata su tre livelli: un unico Stato centrale, un gran numero di Dipartimenti/Province e una miriade di Comuni (polvere, ben 36.568 in Francia). In tale contesto le «comunità intermedie» infradipartimentali come i Cantoni ed i Mandamenti aggregavano alcune necessarie funzioni della frammentata articolazione dei Comuni. Anche l'evoluzione del modello dello stato unitario centralizzato verso forme di decentramento regionale, nonchè di unione e cooperazione di servizi e funzioni intercomunali ha diverse similarità con rimandi continui dall'uno all'altro fronte della riarticolazione territoriale e della "modernizzazione" legislativa. Il contributo intende ripercorrere le fasi di questa "evoluzione" dal dopoguerra ad oggi evidenziando il rapporto che si è dispiegato tra le dinamiche geoeconomiche e le tendenze organizzative dello Stato, individuando similarità e discontinuità.

Lo sfondo dell'analisi sarà dato dai processi che hanno caratterizzato la geoeconomia e l'organizzazione amministrativa italiana e in particolare dai diversi periodi del ciclo economico: la fase dello sviluppo territoriale dicotomico che dal dopoguerra si è prolungata fino alla crisi energetica, con il cosiddetto «triangolo industriale» a fare da motore dello sviluppo e dove la creazione di surplus dei poli industriali del Nord-ovest ha consentito sia lo sviluppo del Paese che la sua riorganizzazione regionalistica; la fase del recupero competitivo per mezzo dell'inflazione, che ha caratterizzato gli anni Settanta e i primi anni Ottanta e si è tradotta nelle spinte regionaliste verso proposte di maggiore autonomia e di crescita periferica; la fase dell'indebitamento e dei trasferimenti statali (in Italia soprattutto verso il Sud); la fase della deregulation e dell'affermarsi del paradigma della copertura finanziaria della spesa pubblica, che si sviluppata a partire dell'entrata dell'Italia nell'Unione monetaria europea (1990) che ha imposto un confronto competitivo tra le economie dei paesi che vi hanno aderito entro un quadro di forti vincoli economici; la fase attuale, caratterizzata dalla crisi e dall'adesione sostanziale, oltre che formale, alle regole e ai comportamenti della sostenibilità economica (copertura della spesa) e omologazione dei comportamenti nazionali orientati alla costituzione di mercati interni quasi-continentali.

***How does Decentralization affect Public Policies: an empirical analysis for Rhône-Alpes and Piemonte***

The government, from the central administration to the territorial authorities, is in charge of the economic growth, the social and political stability and above all, it is responsible towards its citizens, especially when crisis is ongoing. To implement efficient public policies, the territorial governance is essential for a functional and better-organized response. Thus, it is required collaboration and cooperation between different levels of governance and a multitude of actors for an equal distribution of public services. In addition, there are key components that should be considered when evaluating decentralized public policies, such as the decisional competences and the financial autonomy of the subnational governments. The purpose of this work is to weight the key components required for the realization of good regional policies. For the analysis, it has been taken in examination the French process of decentralization compared with the Italian one. The comparison is based on the identification of the decisional and financial decentralization in Rhône-Alpes and Piemonte, in order to recognize which of the regions is more resourceful in an economic point of view.

Among others, I have chosen the theory of Strumpf (2002) that argues how the sub-national governments are better positioned for distributing public goods. Then, the work of Samuelson (1965) about the importance of an adequate mechanism to equilibrate expenditures with revenues for the sub-national budgets, a problem highlighted also by the IMF data (2011). Moreover, the place-based policies and the European Quality of Government Index (EQI), which motivate for more accountable public actions. Finally, through a detailed study of the indicators of the Decentralization Index, elaborated by the Assembly of the Regions of Europe, France has demonstrated a trend to recentralize territorial competences or to favor the municipal level, instead of Italy that considers the region as a crucial level for decentralization. The analytical background presents in France an institutional contract of the regional socio-political and economic plan according to the trends of the national plan, producing the five generations of State-region Plan Contract. Consequently, Rhône-Alpes, which has central government decided budget revenue because of the reform of 2010, covers fields of competences in public transport, education and economic support for territorial development. Contrarily to Rhône-Alpes, Piemonte is involved in the fiscal federalism process required by the Italian central government, though it possesses the same institutional competences as Rhône-Alpes.

In conclusion, the two regions have a similar economic composition, but they have been created in different political-institutional and economic contexts. As a result, the incapability of the Italian institutions to complete the process of fiscal federalism and the powerlessness of the Italian government to manage the economic crisis, have influenced in negative the regional policies of Piemonte. Thus, a solid regional policy needs the State's support and is produced with the purpose to create an accountable relation with the citizens.

**11h15-12h45 - Session 2 : Constructions et représentations des territoires régionaux et métropolitains**

modération Thomas Pfirsch (Université de Valenciennes)

Nicolas Rio (Sciences Po Lyon), *Vers une standardisation du positionnement des métropoles et des régions ? Une analyse à partir de leurs productions prospectives*

Dorian Bernadou (Université Paris-Diderot), *Inventer le territoire de la ville métropolitaine de Bologne : quelle implication de l'institution régionale ?*

Deborah Galimberti (Sciences Po Lyon), *Nains, géants et... patrons : l'éternelle concurrence réinterprétée au prisme des mobilisations des organisations d'intérêts*

***Vers une standardisation du positionnement des métropoles et des Régions ? Une analyse à partir de leurs pratiques prospectives***

Cette communication vise à analyser l'évolution du positionnement des Métropoles et des Régions (prises comme institutions) à partir de leurs pratiques prospectives. Elle est basée sur une comparaison entre deux études de cas (Nantes – Pays de la Loire et Lyon – Rhône-Alpes). Si la prospective n'a pas le même poids que les grandes politiques sectorielles au sein de ces institutions, elle révèle néanmoins les stratégies de positionnement de chaque collectivité. Son étude permet en outre d'analyser ces deux échelons – souvent étudiés séparément – à partir d'un même objet empirique.

Les Agglomérations comme les Régions ont régulièrement mobilisés la prospective, et ce dès les années 1980. Ce recours a pris la forme de démarches ponctuelles, aboutissant à la production de documents présentés comme stratégiques. Face au poids historique de la Commune et du Département, le travail de projection à horizon 15-30 ans sert à justifier l'existence de ces nouvelles collectivités, présentées depuis quarante ans comme les échelons d'avenir de l'organisation territoriale française.

Le recensement des démarches permet de distinguer trois vagues successives, observables aux deux échelons. A chaque période, la tentative de positionnement de ces « nouvelles » institutions se traduit différemment.

| <b>Lyon</b>  | <b>Rhône-Alpes</b>               | <b>Nantes</b>   | <b>Pays de la Loire</b>       |
|--------------|----------------------------------|-----------------|-------------------------------|
| 1985-1989    | 1987-1992                        | 1986-1987       | 1991-1993                     |
| Lyon 2010    | Prospective Rhône-Alpes          | Une prospective | Pays de la Loire 2003-2015    |
| 1997-2001    | 1998-2001                        | 1997-1998       | 1998-1999                     |
| Millénaire 3 | Schéma régional Rhône-Alpes 2020 | Projet 2005     | Plan stratégique Horizon 2010 |
| 2005-2007    | 2007-2009                        | 2010-2013       | 2012-2013                     |
| Lyon 2020    | Rhône-Alpes 21                   | Ma Ville Demain | Pays de la Loire 2040         |

Lors de la première vague (1985-1993), il s'agit de démontrer la pertinence territoriale de ces deux échelons intermédiaires. La prospective est mobilisée comme une forme d'expertise, pour mettre en lumière les interdépendances entre les communes (au sein des Agglos) et entre les départements (au sein des Régions). Elle vient démontrer la nécessité de constituer une masse critique face à l'europanisation et à l'intensification de la concurrence territoriale. Au niveau des Agglos, ce sont les agences d'urbanisme qui pilotent ces démarches dans un dialogue avec les maires. Au niveau des Régions, ces démarches restent plus confidentielles et technocratiques, avec un poids déterminant des administrations déconcentrées (à commencer par les SGAR).



Avec la deuxième vague (1997-2001), ces deux institutions cherchent chacune à affirmer leur leadership par rapport aux autres collectivités. La prospective est alors considérée comme le moyen de formaliser une stratégie. Au niveau des villes, elle donne lieu à l'élaboration de projets d'agglomération, destinés à justifier l'élargissement des compétences de l'intercommunalité. La place des élus se réduit : la prospective est menée au sein de la structure intercommunale, en s'appuyant sur le soutien de la société civile. Au niveau des Régions, l'affirmation du leadership passe par l'élaboration d'une vision à long terme de l'aménagement du territoire régional. Cette prospective régionale se fait en association avec les autres collectivités, en reprenant la tradition prospective de la DATAR. Elle tente (sans y parvenir) de positionner la Région comme l'échelon en charge du long terme.

La troisième vague (2005-2013) marque un mouvement de convergence entre les démarches prospectives menées au niveau des Agglomérations et des Régions, avec un accent croissant mis sur la dimension participative. Alors que ces deux institutions voient leurs compétences et leurs effectifs s'élargir, les démarches prospectives sont mobilisées pour mettre en scène la capacité de l'institution à être à l'écoute des attentes de ses citoyens. La dimension territoriale de la prospective disparaît pour laisser place à un discours sur les valeurs.

### ***Towards convergence between metropolitan and regional governments? An analysis from their foresight practices***

This intervention is based on the comparison of two case studies (Nantes – Pays de la Loire and Lyon – Rhône-Alpes), each of them taking into account the metropolitan and the regional levels of government. The analysis of foresight production allows us to study these two levels with a same empirical object, instead of studying them separately. Foresight can also be considered as an indicator of the way these institutions position themselves among the other local governments.

Metropolitan as well as regional governments have regularly used foresight since the 1980s. These uses have taken the form of one-time exercises, leading to the redaction of reports presented as strategic. Confronted to the historical importance of communal and departmental power, 15-30 years projections have been a way for these institutions to justify their own relevance.

Three waves of foresight can be distinguished (cf. inventory of the two case studies). One hypothesizes that the issue at stake is not the same for each period. The implementation is also different between the two levels of government, even though one can observe a convergence trend in the last period.

During the first wave of foresight (1985-1993), the main issue is to demonstrate the territorial relevance of the metropolitan and the regional level of government. Foresight is used as an expertise, to highlight spatial interdependence at each scale and to prove the necessity to reach a critical mass in a context of Europeanization and rise of territorial concurrence. At the metropolitan level, foresight exercises are led by planning agencies (agences d'urbanisme) in a dialog with mayors. At the regional level, they remained less visible and political, with a crucial role of state regional administrations.

During the second period (1997-2001), the metropolitan and regional governments use foresight to assert their leadership on the other local governments. Projections are used to build and to make explicit a strategy. It is the case with the "projet d'agglomération" at the metropolitan level, in order to justify the extension of their competences. This kind of foresight is undertaken by the metropolitan administration, with the wish to get the support of "civil society". The regional foresight of this period is rather different. It is focused on regional planning (due to the creation of the SRADDT in 1999) and puts the stress on the association of other local governments. It can be analyzed as an attempt (mostly unsuccessful) to position regional councils as the level in charge of the long term.

The third period (2005-2013) witnesses a convergence of foresight practices undertaken at the regional and metropolitan levels. One moves from a planning foresight to a participation foresight. While these two institutions managed a growing number of policies and civil servants, foresight is used as a way to point out their capacity to keep close to their population. The territorial dimension lets place to the question of values.

***Inventer le territoire de la ville métropolitaine de Bologne : quelle implication de l'institution régionale ?***

Si Bologne figure dans la liste des villes métropolitaines désignées par l'Etat Italien, c'est moins par sa taille, relativement modeste, que grâce à son rôle proactif dans la réalisation de cette réforme et à son statut de laboratoire national en termes d'urbanisme et d'innovation administrative. Ces caractéristiques en font un cas d'étude intéressant dans le cadre de ce colloque. En effet, si du côté italien la loi qui entérinera la substitution du niveau provincial par celui de la Ville Métropolitaine n'a pas encore terminé sa « navette parlementaire », Bologne semble être la ville où cette naissance tant attendue a été la mieux préparée.

Les deux questions fondamentales sont évidemment celle des limites, la définition des contours à l'intérieur desquels s'exercera l'autorité de la Ville Métropolitaine, et celle du « contenu », tant en termes de fonctions à lui attribuer qu'en termes identitaires (les référents qu'elle pourra mobiliser pour susciter l'adhésion de la population et être reconnue en dehors de ses frontières). La réflexion sur ces thèmes est censée ici avoir parcouru ici toutes les couches de la société, depuis l'élite politique jusqu'au citoyen lambda, habitué il est vrai à être mobilisé à travers les différents modes de la participation. Deux scénarios se sont donc affrontés, un avec une métropole au territoire restreint, recentré sur la partie urbaine de l'agglomération bolognaise et l'autre au territoire plus large, correspondant au territoire provincial, qui est aussi en définitive celui choisi par la loi.

Ce travail repose sur l'analyse du jeu d'acteurs qui participe à la co-construction de cette innovation en termes de maillage administratif qu'est la Ville Métropolitaine de Bologne. Il s'appuie sur une série d'entretiens, menés à chaud auprès de techniciens et d'acteurs politiques appartenant à l'institution régionale, à l'administration provinciale, à la commune de Bologne mais aussi à des communes périphériques qui seront intégrées dans la future aire métropolitaine. L'exceptionnelle homogénéité politique des acteurs politiques à l'échelle du territoire de l'Emilie-Romagne tend à apaiser les relations de complémentarité entre échelons administratifs, l'important étant de légitimer la maille en construction. Mais au-delà de ce discours officiel, la volonté pour chacun de défendre ses propres intérêts laisse percevoir que la concurrence entre institutions est toujours vive. Ce qui est particulièrement le cas de l'institution régionale pour qui la naissance de la Ville Métropolitaine est « susceptible de minorer le poids de la Région dans son rapport privilégié avec l'Etat » (Tanter-Toubon, 2006).

Sur le plan des représentations, on peut parler d'un double mouvement de complémentarité. D'un côté la Ville Métropolitaine va pouvoir s'appuyer pour définir son image sur des référents identitaires déjà mobilisés de longue date par la Région (paysage, profil économique, politique ou image de marque des produits locaux). D'un autre côté il faut souligner le paradoxe d'une implication de l'institution régionale dans la création métropolitaine. En effet, l'image et les

pratiques politiques traditionnelles de la Région Emilie-Romagne sont marquées par un profond polycentrisme. Pourtant, le discours de la Région s'est modifié au cours du temps pour adopter un vocabulaire pro-métropolitain, opérant ainsi un véritable changement de modèle.

### ***Inventare il territorio della Città Metropolitana di Bologna: quanto si impegna l'istituzione regionale?***

Se Bologna appare nella lista delle future "Città metropolitane", non è a causa delle sue dimensioni, ma piuttosto grazie al suo ruolo proattivo nella creazione di questo nuovo ente ed al suo statuto di laboratorio nazionale riguardo questioni di pianificazione territoriale e d'innovazione amministrativa. Queste caratteristiche la rendono un caso di studio interessante nell'ambito di questo convegno. Infatti, anche se la legge sulla sostituzione del livello provinciale e la nascita delle Città Metropolitane non ha ancora completato il suo iter parlamentare, Bologna sembra essere la città più preparata all'applicazione di questo nuovo ente. I due temi fondamentali sono quello della perimetrazione della Città Metropolitana (cioè la delimitazione dei confini in cui si potrà esercitare il potere politico del nuovo ente) e quello del "contenuto", sia in termini di funzioni che le saranno assegnate che in termini di identità ((i referenti che potrà mobilitare per suscitare l'adesione della popolazione ed essere riconosciuta al di là del proprio confine). Sono stati coinvolti in questa riflessione vari livelli della società, dalle élite politiche al semplice cittadino (attraverso la partecipazione che è una prassi importante in Emilia-Romagna). Due idee della città metropolitana si sono si sono affrontati nei dibattiti, quella di una Città Metropolitana ristretta, composta dal Comune di Bologna e dei comuni della prima cintura, senza discontinuità di urbanizzazione, e quelle di un'area più larga corrispondente al territorio provinciale, che in definitiva corrisponde a quello scelto dalla legge.

Questo lavoro si basa sull'analisi dei rapporti tra attori coinvolti nella co costruzione di questo nuovo ente, la Città Metropolitana di Bologna. Verte su su una serie di interviste con tecnici e politici appartenenti alla Regione, alla Provincia, al Comune di Bologna o ai Comuni della periferia che saranno integrati nella futura area metropolitana. L'eccezionale omogeneità politica degli attori politici nel territorio emiliano tende a placare le relazioni di complementarità tra livelli amministrativi, essendo importante legittimare la nuova istituzione. Ma al di là di questo discorso ufficiale, la volontà espressa da ciascuno degli attori di difendere i propri interessi suggerisce che la concorrenza tra le istituzioni è ancora viva. Soprattutto per la Regione per la quale la nascita di una Città Metropolitana potrebbe portare ad una minorazione del suo ruolo e del suo peso nei rapporti con lo Stato (Tanter-Toubon, 2006).

Sul piano delle rappresentazioni, si può evidenziare un doppio movimento di complementarità. Da un lato, la Città Metropolitana potrà definirsi un'identità ed un'immagine usando materiale già ben mobilitato dalla Regione (il paesaggio, il profilo economico, le tradizioni politiche di autogoverno ma anche i diversi prodotti dell'industria o della gastronomia locale). Dal altro, bisognerebbe sottolineare il paradosso del coinvolgimento di un'istituzione legata al policentrismo come lo è la Regione Emilia-Romagna nella creazione della Città Metropolitana.

***Nains, géants et ... patrons : l'éternelle concurrence réinterprétée au prisme des mobilisations des organisations d'intérêts économiques***

Comme le soulignait E. Ritaine (1994) : « le potentiel politique d'un territoire est aussi fonction du degré de mobilisation des représentations d'intérêts ». Dans cette communication nous voudrions interroger le rôle joué par les mobilisations des organisations d'intérêts économiques (patronat et chambres de commerce) dans la construction des territoires politiques institutionnels régionaux et métropolitains. Si en France le vent semble désormais souffler en faveur des métropoles (Pinson, Galimberti, 2013), au-delà des Alpes nous sommes face à une situation moins tranchée. Dans quelle mesure la mobilisation des intérêts économiques permet de contribuer à expliquer cette divergence des trajectoires ? En d'autres termes, quel est son impact sur les jeux de coopération - conflit entre régions et métropoles ? Dans cette communication, nous allons comparer deux cas d'études (Rhône-Alpes/ Lyon et Lombardie/Milan), en nous concentrant sur un secteur de l'action publique territoriale, le développement économique, qui est typiquement une compétence partagée entre plusieurs échelons territoriaux.

En premier lieu nous allons situer historiquement les deux cas d'études, pour donner un aperçu des contraintes qui balisent actuellement l'espace des mobilisations locales possibles. Ensuite nous allons présenter 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 une variable d'ajustement dans la configuration des systèmes de gouvernance économique territoriale. Nous montrerons que dans le cas rhônalpin - lyonnais dominé par le modèle « darwinien » entre région et métropole, et pour l'instant plutôt favorable à cette dernière (Pasquier, 2013) les dynamiques institutionnelles de concurrence se répercutent dans l'univers patronal, exacerbant des situations de conflictualité et d'éclatement et contribuant in fine à limiter la capacité des intérêts économiques à infléchir les dynamiques politiques. La situation de concurrence métropole-région se reproduit dans les milieux patronaux. A l'inverse, dans le cas lombard-milanais, jusqu'à présent plutôt favorable au conseil régional, sans pour autant qu'on puisse parler d'une domination régionale sur la métropole, la capacité des organisations des intérêts économiques à se positionner de manière pragmatique selon les négociations à l'échelle régionale et/ou métropolitaine, leur permet actuellement de pouvoir influencer les équilibres géopolitiques, en impulsant notamment la démarche de construction métropolitaine. Dans ce cas c'est un système plus complexe qui se dessine, basé sur la coexistence à la fois des réseaux multi-niveaux dirigés par l'échelon régional et des réseaux horizontaux, notamment à l'échelle métropolitaine, où les organisations d'intérêts économiques (notamment la Chambre de Commerce et l'Industrie de Milan) jouent un rôle de plus en plus central.

Pour répondre à la question initiale, nous montrerons finalement que si la mobilisation des intérêts économiques a un impact sur le potentiel politique des territoires, cet impact est plus net et donc est à même de pouvoir influencer les équilibres de pouvoir entre métropoles et régions dans des systèmes territoriaux caractérisés par la présence historique des intérêts localisés et fonctionnels, à la fois puissants et « flexibles » capables donc de jouer à plusieurs échelles, comme cela est le cas notamment de l'Italie et plus précisément du cas lombard-milanaise.

### ***Dwarves, giants and ... business interests: the eternal competition analyzed through the prism of economic interests mobilization***

As pointed by E. Ritaine (1994): "The political capacity of a territory depends also on the degree of mobilization of interest' organizations." In this communication we would like to analyze the role played by these latter (business organizations and chambers of commerce) in the institutional and political construction of regional and metropolitan territories. While in France the wind seems to blow now in favor of metropolis (Pinson, Galimberti, 2013), beyond the Alps we are faced with a less clear-cut situation. To what extent the mobilization of economic interests allows us to explain this divergence of trajectories? In other words, what is its impact, if there is any, on the cooperation/conflict equilibrium between regions and metropolis?

In our paper, we will compare two case studies (Rhône -Alpes / Lyon and Lombardy / Milan), focusing on an area of territorial public action, which is historically a shared competence between territorial scales, the economic development. First of all, we will situate historically the two case studies, in order to provide an insight of the constraints structuring the *manoeuvre* margins of local actors. Then we will introduce briefly the current institutional reforms affecting institutional contexts in both countries, and will try to understand more precisely to what extent mobilization of business interest can be considered an adjustment variable affecting the changes in the configuration of territorial economic governance. We will show that in Rhône-Alpes-Lyon case study, exemplifying the "Darwinian" model of relationship between region and metropolis (Pasquier, 2013), and so far rather favorable to this latter, the institutional dynamics of competition between the regional council and the metropolitan government is reproduced within the business community, and contribute to exacerbate internal conflicts and to reduce the capacity of business interests to influence the political processes. Conversely, in the case Lombardy and Milan agglomeration, characterized so far by a stronger regionalization, the capacity of economic interest organizations to position pragmatically on the bases of the negotiations at the regional and / or metropolitan scales allows them to influence the geopolitical balance, and to boost the metropolitan construction. In this case we are faced with a more complex system, based on the coexistence of both multi-level networks structured by regional council and horizontal networks, in particular at metropolitan scale, where interest economic organizations (the Chamber of Commerce and Industry of Milan) do play a central coordination role.

Finally, in order to answer our original question, we could say that if the mobilization of economic interests counts for reinforcing the territorial political capacity, unsurprisingly it is stronger and therefore in measure to influence the balance of power between metropolis and regions, in those territorial systems characterized by the historical presence of localized and functional interests, both powerful and "flexible", that is to say able to position themselves at multiple scales, as it is the case in Italy and more specifically the case of Lombardy and Milan agglomeration.

**14h-15h30 - Session 3 : Métropoles et régions dans la course à la métropolisation**

Modération Camille Schmoll (Université Paris-Diderot)

Karen Zimmerman, Andreas Putlitz (Technische Universität Dortmund), *Comparing Metropolitan Politics and Spatial Planning in Italy, France and Germany*

Maria Prezioso, Angela D'Orazio (Università di Roma Tor Vergata), *Rome as Metropolitan City: which territorial dimension for the Capital?*

Fabiano Compagnucci, Chiara Mazzoleni (Università IUAV di Venezia), *Towards cities and cognitive systems: are Italy and France taking the path?*



***Comparing Metropolitan Politics and Spatial Planning in Italy, France and Germany***

Metropolitan regions have increasingly become a focal point in the political as well as scholarly debate about spatial development policies in European countries. Some states have redefined the function of metropolitan regions in a changing welfare state and highlight the contribution of metropolitan regions for the competitiveness of the nation (the same argument can be found in documents of the European commission). Spatial development policies of some European countries recognized metropolitan regions as growth poles in the knowledge-based economy that finds support of different levels. Such initiatives can be identified in France and Germany starting from the late 1990s (BMVBS 2006; Knieling 2009; Demazière/Farthing 2011; Geppert 2009).

This unbalanced priority, the so called neo-liberal plot (see the controversial debate in International Journal of Urban and Regional Research, Harding 2007 and Jonas/Ward 2007), initiated a new discussion about the economic, societal and political role (or relevance) of metropolitan regions (Sellers et al. 2013; Otgaar et al. 2008; Hesse/Leick 2013; Blotevogel/Schmitt 2006; Zimmermann 2012; BMVBS 2006). Of course questions of governance and institutional design are always part of this debate (Salet/Thornley 2007; Zimmermann 2012; Zimmermann/Heinelt 2012; Fürst 2010; Sellers et al. 2013).

In the mentioned debate in the International Journal of Urban and Regional Research authors Jonas and Ward juxtaposed a social reproduction function and production function of metropolitan regions (Harding 2007; Jonas/Ward 2007). The production function refers to measures that support the competitiveness of the region. In the federal German spatial development policy this was concretized by a threefold distinction of functions: the innovation-function, the gateway-function and the competitiveness-function (see National Guidelines and Action Strategies of Spatial Planning, BMVBS 2006).

The social reproduction function is defined by Jonas and Ward very broad and includes welfare state service (housing, child care, provision of basic infrastructure) as well as sustainability policies (protection of open spaces, parks, noise reduction, air pollution control) (Jonas/Ward 2007: 174-175). As already said many authors argue that the social production function has lost momentum in metropolitan politics while the production function is dominant (Blotevogel/Schmitt 2006; Jonas/Ward 2007; Salet/Thornley 2007; Hesse/Leick 2013).

In this regard the current debate about the role of metropolitan regions differs not only in Germany from the debate of the 1960s and 1970s. The „old“ functional attribution described metropolitan regions as agglomerations with considerable problems in spatial development calling for an intervention of the welfare state (crisis of inner cities, suburbanization, unbalanced distribution of costs, provision of public transport). The functional attribution changed and

today metropolitan areas are no longer interpreted as problematic spaces with deficits that need intervention but they are now the growth poles of the knowledge economy where self-organizing governance networks are considered to be the appropriate governance form. However, it's questionable whether the new functional attribution has replaced the older one completely (Salet/Thornley 2007; Zimmermann 2012). In Germany as well as in France inter-municipal planning associations are a persistent form of metropolitan politics responsible for spatial planning, housing, urban regeneration, environmental.

In our paper we want to present an outline of a research project that addresses the question whether governance and spatial planning in metropolitan regions converge in three currently changing welfare states (France, Italy, Germany). We have chosen these three states because in these states metropolitan regions currently find vivid interest in spatial development policies and/or are subject of administrative reform. However, strategies and results show considerable differences. This is why we apply a threefold framework for comparison distinguishing institutions, discourses and planning practices.

**Maria Prezioso, Angela D'Orazio**

***Rome as Metropolitan City: which territorial dimension for the Capital?***

In order to discuss about Rome as metropolitan Capital City, from '90s until today (going through four stages), territorial dimension appears as the main question. Institutional and legislative debate as well as both several designed models and reforms highlight its high importance on orienting government choice.

About the central role of a European modern city named "Roma Capitale" has to play, no dominant critical thinking was produced and addressed toward a shared solution. During the thirty years old debate on the intertwined Rome metropolitan and capital questions, planning (town and spatial) and legislative issues overlapped.

Comparison with Paris experiences helps to highlight the potential role of Rome Metropolitan City territorial development in the European arena.

Starting from a critical review of different proposals for the government of Rome metropolitan area (large area, city region, capital city, capital city district and so on) at different geographical and political scale, the contribution will discuss the main issues on setting a sustainable planning model (formal type and governance rules). Relationships with regional and National dimensions are considered, too.

The aim is to reflect also on decision making process. The discussion leads to a proposal of a metropolitan model building by a new planning approach that appears a useful way to integrate and update the current strategic plans in a European shared approach.

***Towards cities as cognitive systems: Are Italy and France taking the path?***

The globalization and internationalization processes have triggered an unprecedented structural change in European economy and society at large. In a short lapse of time, EU countries have witnessed to the spanning of their relational fields at a global level, as well as a dramatic change in the relative prices configuration of the productive factors. To face global competition and to challenge internal increasing territorial disparities, EU institutions reacted by proposing the well-known concept of territorial competitiveness. Through a process of political, administrative and fiscal decentralisation, EU countries have, more or less intensely, increasingly delegated at a local level the responsibility to address the consequences of the global competition. In this scenario, a crucial role is played by cities, where the higher economic potential is getting concentrated as well as knowledge and innovation processes, and whose overall configuration and performances affect the performance of the whole national economic system. As a consequence cities are requested to act as cognitive agents and to strategically plan their long-term development trajectories. Are all EU cities prepared and capable to challenge this task? The article will attempt to answer this question, by making recourse to the Italian and French cases, and in particular to those of Milan and Paris.

The first question to be addressed regards how the “urban question” has been declined in these two countries. Italy seems to have run up a tangible delay upon this issue. Notwithstanding the recent Barca’s document on the Urban Agenda and the Legislative Decrees towards the institution of the so-called “Città Metropolitane”, Italy, unlike France, lacks a functional map of its urban system, which represents a clear proof of this delay. Secondly, relationships between urban policies and urban performances will be investigated. With regard to the two metropolitan areas, their different overall performances - depending, of course, on the different position they have within the worldwide ranking of global cities and from the different functions carried out within their respective national contexts - seem to be also affected by territorial policies. In the Paris metropolitan areas, notwithstanding the lack of a unique governance at the scale of the metropolitan areas (as for Milan), the polycentric approach pursued during the last 40 years - even if planned in hierarchical way - ended up giving some positive effects. On the contrary, the lack of targeted policies seems to have negatively affected Milan metropolitan area, which has gradually lost its ability to attract new businesses and has been worsening its performances in the quality of life and mobility ease during the last years. Moreover, the medium-long run strategies are a crucial issue in the public policy agenda of Paris metropolitan area (The “Nouveau Grand Paris” project), while lacking in Milan, where Expo 2015 seems to represent the main (and somehow ephemeral) concern regarding its future.

**15h45-17h15 - Session 4 : Métropoles, régions : gouvernance et aménagement I**

modération Dominique Rivière (Université Paris-Diderot)

Francesca Artioli (Sciences Po Paris), *Les espaces de l'action publique. Un modèle croisant territoire et secteur pour l'analyse des politiques urbaines*

Riccardo Marcato (Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines), *Formes de résistance et d'adaptation professionnelle à la transversalité, les cas de la mairie de Paris et de Milan*

Rosalina Grumo, Luigi Bellino (Università di Bari Aldo Moro), *Globalizzazione e sviluppo urbano tra decentramento territoriale e coesione sociale. Esperienze regionali a confronto*

Vittorio Ferri (Università di Milano-Bicocca), Alessandro Sterpa (Università di Roma La Sapienza), *Il ruolo delle regioni Lazio, Île de France, Lombardia e Rhône-Alpe nel governo delle capitali e delle metropoli*

***Les espaces de l'action publique. Un modèle croisant territoire et secteur pour l'analyse des politiques urbaines***

Notre contribution présente un modèle théorique qui vise à clarifier les liens entre territoire et politiques publiques. Ce modèle a été développé dans le cadre d'une thèse comparative sur les politiques urbaines qui répondent aux restructurations des politiques de défense nationale en France et en Italie. Nous partons du constat de l'absence d'un cadre conceptuel permettant d'articuler le changement d'un secteur d'action publique et ses effets localisés, les transformations des échelles de l'autorité politique et le fonctionnement des systèmes locaux. Pour autant, ce cadre conceptuel est rendu nécessaire par le rôle croissant reconnu aux territoires régionaux et métropolitains, conçus tantôt comme de nouvelles échelles de la régulation sociale et politique, tantôt comme des objets à gouverner (Muller 1990; Brenner 2004; Jouve et Lefèvre 2004; LeGalès 2003; Pasquier 2012; Douillet et al. 2012). Cette nécessité est redoublée par la multiplication des acteurs impliqués dans l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques publiques, définies comme des « constructions collectives », et dont il s'agit de saisir les logiques, les représentations et les intérêts nombreux et souvent conflictuels.

Après avoir montré que le territoire est une source de difficultés pour la sociologie de l'action publique, nous affirmons que cela s'explique notamment par le fait que la dimension spatiale de l'action publique reste largement impensée. En effet, si les outils conceptuels dont nous disposons nous permettent d'étudier l'articulation entre des centres de l'autorité politique (l'État, les régions, les villes) et les territoires sur lesquels ils exercent un pouvoir par l'élaboration et la mise en oeuvre des politiques publiques, nous sommes moins à même de définir comment les politiques publiques « fabriquent » le territoire ou quelles politiques publiques sont « territoriales » et pour quelles raisons. Avec l'appui des travaux classiques qui se sont intéressés à l'État en tant que système politique territorial (Mann 1984; Rokkan 1999) et des apports plus récents de la sociologie concernée par la territorialisation de l'Union européenne (Bartolini 2005), nous proposons un modèle analytique qui intègre à la fois les activités d'un centre politique, le secteur et le territoire. D'une part, ce modèle établit une typologie de politiques publiques qui les caractérise à partir de leurs différentes modalités de structuration du territoire. Il clarifie ainsi les diverses acceptions associées au terme de « politiques territoriales » menées par les échelles régionales, métropolitaines ou locales, et permet d'étudier à travers ce prisme les divers secteurs d'action publique. D'autre part, ce modèle définit les mécanismes de structuration et de déstructuration territoriale par un centre politique.

Enfin, j'applique ce cadre analytique au changement de la régulation politique des espaces militaires dans les métropoles françaises et italiennes.

## ***Spaces of policies. Revisiting sector and territory for the understanding of policies in metropolitan areas***

In this presentation I develop a model aimed at clarifying, from a theoretical standpoint, the political production of territory through public policies. This is the framework I developed for my PhD dissertation, which analyses urban policies facing the transformation of national defence policies and their localized effects (base closure, military real estate sales...) in France and Italy. My dissertation is therefore concerned with State rescaling, public sector reforms and local policies and initiatives.

First, I show that current understandings of the linkages between territory and policy sector raise conceptual problems. Existing theories do not allow thinking, at the same time, three intertwined processes: a change in a policy sector and its effects over local spaces and societies (here, defence policy); the reinforcement of cities and regions as political actors; the specificity of localized forms of social order and political regulation which characterize and differentiate subnational entities. However, understanding both public policies and urban changes requires considering all these three dimensions. Indeed, metropolitan areas and regions are widely recognized as new scales of political regulation and production of public policies, but also as places that require specific forms of policy intervention (Muller 1990; Brenner 2004; Jouve et al. 2004; Le Galès 2003; Pasquier 2012; Douillet et al. 2012). Plus, the restructuring of most of policy sectors entails the fact that they are increasingly defined and implemented by both public and private actors, having different interests, ideas and logics of actions, and located at different scales (Hassenteufel 2008; Dupuy et al. 2009).

Secondly, I argue that troubles in understanding sector and territory in current urban policymaking are due to the fact that the spatial dimension of public policies is under-conceptualized. Indeed, we do know that political centres (regions, cities, State...) exercise power through public policies over a bounded space (Mann's infrastructural power). This also defines territory, and organizes the activities of social actors within these boundaries. But, we do not know how different kinds of public policies produce territory, what policies are "territorial", and what this means. The answer I propose builds on those authors who have studied political systems as being first and foremost territorial entities, and studied either the State (Mann 1984; Rokkan 1999) or the European Union (Bartolini 2005). I explore the spatial dimension of public policies and differentiate four kinds of policies and politics from this perspective. This helps understanding how public policies implemented by regions, states, cities produce territory, organize localized activities and social actors, and structure constituencies.

Thirdly, I apply this model to the political regulation of military spaces in metropolitan areas in France and Italy. Taking into account both the spatial dimension of public policies and the spatial logics brought by urban and national centres helps understanding current processes of territorial restructuring, and explains territorial integration and differentiation of subnational spaces.

**Riccardo Marcato**

***Formes de résistance et d'adaptation professionnelle à la transversalité. Les cas de la mairie de Paris et de Milan***

La communication aborde en effet le sujet des périmètres institutionnels et des sentiments identitaires à partir du cas des groupes professionnels intervenant dans la réorganisation territoriale des politiques sociales d'insertion. À l'aide d'une recherche menée entre la France et l'Italie, elle propose d'analyser les processus de restructuration de deux services communaux de Paris et de Milan, qui interviennent dans le champ de la jeunesse en difficulté d'insertion. Il s'agira de mettre en lumière les formes d'ajustements entre d'une part l'activité institutionnelle d'organisation territoriale des politiques d'insertion et, de l'autre, les formes d'innovation centrées sur la participation de nouveaux acteurs. L'hypothèse de travail porte sur la transversalité des actions communales comme norme novatrice- issue du processus général de métropolisation: elle tendrait à élargir le concept de territoire comme objet d'action publique pour lui attribuer une subjectivité propre- ce qui, d'après les professionnels, permettrait de reconnaître le rôle du niveau local en le dégageant du contrôle du niveau administratif central. Le local et, donc, le territoire de la ville, serait alors le principal acteur pour la mise en cohérence de différents dispositifs d'insertion conçus à partir de plusieurs niveaux (communal, local ou régional) et de différents acteurs. Pour cela, le processus de réorganisation se veut comme un enjeu de négociation entre différents groupes professionnels, traditionnels et novateurs.

Ainsi, ma stratégie d'enquête consiste à déconstruire la notion de transversalité afin de comprendre comment et dans quelles circonstances les professionnels se l'approprient et la traduisent dans la restructuration des deux administrations communales. La méthode principale consiste à donner la parole aux intervenants (élus, professionnels administratifs, responsables associatifs, représentants du tiers secteur- 20 entretiens semi-directifs). Je compléterai leurs récits avec une activité d'observation directe des tables rondes et des forums, organisés par les deux mairies, ayant comme objectif le rassemblement de différents acteurs, publics et privés.

Dans mon exposé, je compte aborder trois points : d'abord, je montrerai le rôle de la ville dans le pilotage d'un débat entre groupes professionnels, traditionnels et novateurs, qui négocient les logiques et les méthodes d'intervention auprès des jeunes en difficultés d'insertion ; ensuite, je proposerai d'analyser les logiques de restructuration à partir de nouvelles configurations prises par les organigrammes des deux administrations; en guise de conclusion, je mettrai en perspective la question du rapport des deux villes à leurs régions et à l'Europe ainsi que les questions spécifiques de la jeunesse parisienne et milanaise.



**Rosalina Grumo, Luigi Bellino**

***Mondialisation et développement urbain entre décentralisation territoriale et cohésion sociale. Comparaison des expériences régionales***

La mondialisation et la crise économique aggravent les inégalités sociales et l'écart entre le centre et les zones marginales. Les politiques sociales s'avèrent dérégulées face à l'absence d'une décentralisation qui devrait adhérer à la réalité socio-économique aux différentes échelles géographiques, et qui pose des questionnements autour de la complémentarité et/ou du conflit dans les relations entre villes métropolitaines et régions. En France, mais particulièrement 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. Les intercommunalités, très actives en France, ne sont pas véritablement reconnues en Italie, où la réorganisation dite territoriale visant la création des villes métropolitaines est peu attentive aux études critiques comme ceux produit par la Société géographique italienne. Les tentatives de mise en place des villes métropolitaines dans les expériences de la planification stratégique, notamment dans les expériences du sud de l'Italie, a montré une programmation des politiques de cohésion strictement liées aux financements régionaux (de l'UE), et fait émerger divers aspects de conflictualité. En France, la « politique de la ville » a mis en évidence ses faiblesses, et la récente « *Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine* », revient sur l'échelle optimale intercommunale. L'Agenda urbain européen reconnaît la ville comme l'interlocuteur privilégié de la cohésion sociale et, grâce à la planification stratégique, propose la gouvernance multi-niveaux et la réflexion sur la relation métropole / région.

La ville métropolitaine de Bari, bien qu'elle ne soit pas encore définie géographiquement, a connu dans les dernières années l'expérience (très peu concrète, en effet) du « Plan stratégique Metropoli Terra di Bari » (PSMTB) impliquant 31 communes et un million d'habitants. La Communauté d'Agglomération de Montpellier, bien que moins importante au niveau démographique (31 communes et 420.000 habitants) a pu montrer par contre une efficacité dans les politiques de cohésion (notamment dans les transports publics, etc).

En ce qui concerne l'innovation sociale, la future ville métropolitaine de Bari semble déplacer dans la cohérence méthodologique entre la planification stratégique et la *Smart City*. Les Communautés urbaines, impliqués dans un réexamen de la « politique de la ville » tendent notamment à se concentrer sur les quartiers prioritaires pour lutter contre les inégalités. En Italie, la planification des politiques sociales est gouvernée par la région. Dans les Pouilles ont ainsi été créés des zones intercommunales pour l'application de la politique de cohésion à travers des « Piani sociali di zona » qui ont montré leur efficacité dans la lutte contre le malaise social. Dans le Languedoc-Roussillon l'analyse des politiques et des plans se réalise dans un cadre de compétences claires, déjà définies la Communauté d'Agglomération. Dans le contexte plus général de la réorganisation territoriale et de la réduction du pouvoir législatif et

administratif des régions, il est nécessaire de s'adapter aux défis de la mondialisation sans aucune rigidité, afin proposer des réponses appropriées à une nouvelle urbanité.

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

Le sfide della globalizzazione e la crisi economica, accentuano le diseguaglianze sociali e la sperequazione tra aree centrali e marginali. Le politiche sociali appaiono disomogenee nell'assenza di un decentramento aderente alla realtà socio-economica alle diverse scale geografiche, e il rapporto tra città metropolitane/regioni pone interrogativi di complementarità e conflittualità. In Francia, ma soprattutto in Italia, il ruolo importante delle Regioni, nell'attesa della soppressione delle province, si confronta con il ruolo sempre più rilevante delle città nell'economia e nell'innovazione. Le intercomunalità, molto efficaci nei servizi a scala sovra locale in Francia, sono ancora poco riconosciute in Italia, dove il cosiddetto riordino territoriale avviato alla costituzione delle città metropolitane, sembra poco attento agli approfondimenti critici della Società geografica italiana. Le "prove" di città metropolitana nelle esperienze di pianificazione strategica hanno rilevato, nelle esperienze del Sud dell'Italia, una programmazione nelle politiche di coesione ancorate al finanziamento regionale (da UE), facendo emergere aspetti conflittuali. In Francia la "Politique de la ville" mostra le sue criticità e l'approvazione della « Loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine », riconsidera la scala ottimale intercomunale. L'Agenda urbana europea riconosce le città come interlocutore privilegiato nella coesione sociale e, attraverso la pianificazione strategica, si ripropone la governance multilivello e la riflessione sul rapporto città metropolitana/regione.

La città metropolitana di Bari, non ancora geograficamente definita, ha avuto l'esperienza poco concreta del Piano Strategico Metropoli Terra di Bari - PSMTB (31 Comuni e 1 ml di abitanti). La Communauté d'Agglomération de Montpellier (31 Comuni e 420.000 abitanti) ha una dimensione minima - ma consolidata - di coesione (eccellente nel trasporto pubblico).

Per gli aspetti di social innovation la futura città metropolitana di Bari sembra muoversi in coerenza metodologica tra la pianificazione strategica e la Smart City. Le Communautés, coinvolte nella rivisitazione della "politique de la ville" tendono a focalizzarsi sui quartieri prioritari per il contrasto alle disuguaglianze. In Italia la programmazione delle politiche sociali è disciplinata dalla Regione e in Puglia sono stati creati ambiti a livello intercomunale per le politiche di coesione attraverso i "Piani sociali di zona" che hanno seriamente lavorato nel contrasto al disagio. Nel Languedoc Roussillon l'analisi delle politiche e dei piani avviene, invece, in un quadro di competenze organiche e coordinate già definite e nell'Agglomération. Nel contesto più generale del riordino territoriale e del restringimento del potere legislativo e amministrativo alle regioni risulta fondamentale adattarsi alle sfide della globalizzazione, non mostrando rigidità, spesso incapaci di fornire risposte adeguate a una nuova urbanità.

**Vittorio Ferri, Alessandro Sterpa**

### ***Il ruolo delle regioni Lazio, Île de France, Lombardia e Rhône-Alpe nel governo delle capitali e delle metropoli***

Nell'era contemporanea le città sono il centro della dinamica economica e giuridica, quali poli di concentrazione dei fenomeni sociali e, al tempo stesso, quali luoghi della competizione globale che concorrono per attrarre investimenti, persone e risorse. Non a caso, negli ultimi anni, il governo delle grandi città e delle capitali è stato oggetto di significative innovazioni in Italia e in Francia, riguardanti l'attuazione delle Città metropolitane e delle nuove Metropoles, l'ordinamento di Roma capitale e il progetto della Grande Parigi.

In Italia, in particolare, il governo dell'area metropolitana sta conoscendo due processi di trasformazione: per le Province si tratta della riforma in enti derivati dei Comuni senza elezione popolare e del tentativo di superare il modello provinciale (quale ente locale sovracomunale uguale in tutto il Paese) con l'istituzione di dieci Città metropolitane ossia di una nuova tipologia di enti di governo delle città più grandi e del territorio confinante. Per Roma, in particolare, il tentativo è stato quello – dalla riforma costituzionale del 2001 che ha previsto il riconoscimento costituzionale di Roma Capitale – di costruire con legge statale (l. n. 42 del 2009 e decreti legislativi di attuazione) una adeguata governance per l'area metropolitana più grande del Paese ed investita degli oneri tipici delle capitali (sede organi statali e rappresentanza stati). Non a caso, parallelamente, la Francia ha provato la costruzione di una governance innovativa per la Grande Parigi.

Questo lavoro, dopo aver analizzato i principali poteri delle regioni italiane e francesi, si concentra sugli aspetti giuridici e istituzionali, la distribuzione delle competenze e delle funzioni, delle risorse finanziarie e fiscali dei governi delle capitali e delle metropoli considerate, per verificare il ruolo attuale e futuro delle rispettive regioni.

Il punto di particolare interesse della ricerca è costituito dalla valutazione del ruolo delle Regioni nel governo dell'area vasta nella misura in cui quest'ultime sono dotate di competenze legislative o regolamentari che si impongono al governo metropolitano.

L'obiettivo è di evidenziare nei diversi casi gli spazi di autonomia e le interdipendenze tra le regioni ed i governi delle capitali e delle metropoli nella costruzione e nel finanziamento delle politiche pubbliche, con particolare riferimento al governo del territorio.

Una riflessione sarà infine dedicata alla dicotomia tra modelli di governo delle metropoli di tipo istituzionale e modelli funzionali per accordi nel tentativo di fornire soluzioni diverse alle esigenze di governo delle realtà urbane più significative dei due Paesi.

## ***Le rôle des régions Latium, Île de France, Lombardie et Rhône-Alpe dans la gouvernance des capitales et des métropoles***

Dans l'époque contemporaine, les villes sont le centre des dynamiques économiques et juridiques, elles représentent la concentration des phénomènes sociaux et sont en même temps les lieux qui contribuent à la concurrence mondiale pour attirer les investissements, des personnes et des ressources. Il n'est pas surprenant, lors de ces dernières années, que les organes de gestion des grandes villes et de la capitale aient fait l'objet d'innovations importantes en Italie comme en France. Tout particulièrement avec la mise en œuvre des nouvelles « villes métropolitaines » et métropoles. C'est ainsi que l'administration de Rome s'est inspiré à la conception du Grand Paris.

En Italie, en particulier, le gouvernement des territoires métropolitains est l'objet d'un processus de transformation: la tentative de dépasser le modèle départementale avec la création de 10 villes métropolitaines, ce qui représenterait un nouveau type d'organisation des pouvoirs publics. En ce qui concerne Rome, par la réforme constitutionnelle de 2001, la loi 42 de 2009 et les décrets de mise en œuvre, la ville a obtenu le statut de « Rome Capitale » avec toutes les responsabilités que cela comporte. Ce n'est pas un hasard, car la France aussi a fait de grandes innovations lors de la « construction » du Grand Paris ».

Cette contribution, après avoir analysé les principales compétences des régions italiennes et françaises, se concentre sur les aspects juridiques et institutionnels, la répartition des pouvoirs et des fonctions, des ressources fiscales et financières des gouvernements dans les capitales et les métropoles pour vérifier le rôle actuel et l'avenir de leurs régions. Le point de particulier intérêt de cette recherche est l'évaluation du rôle des régions dans la gestion du pays dans la mesure où ces derniers sont équipés des lois et règlements à respecter par le gouvernement métropolitain de compétences.

L'objectif est de mettre en évidence les différents cas, l'autonomie et l'interdépendance entre les régions et les organes de gestion dans les capitales et métropoles dans la construction et le financement des politiques publiques, en particulier en ce qui concerne l'administration du territoire.

Une réflexion sera consacrée à la dichotomie subsistant entre les modèles de gestion institutionnels et fonctionnels métropolitaines pour les accords dans le but d'apporter des solutions différentes pour les besoins du gouvernement des réalités urbaines les plus importantes des deux pays.

**Vendredi 11 avril**

**Université Paris-Diderot, amphithéâtre Buffon**

**9h - Introduction** par Francesca Governa, Carlo Salone (Università et Politecnico di Torino), *Rhetorics of regional and metropolitan governance and spatial practices of resistance: critical remarks*

**9h15-10h30 - Session 5 : Métropoles, régions : gouvernance et aménagement II**

modération Aurélien Delpirou (Université Paris-Est Créteil)

Xavier Desjardins (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne), Nicolas Douay (Université Paris-Diderot), *Le duo métropoles régions au regard des politiques d'aménagement du territoire depuis les années 1980 : Marseille et Paris*

Daniel Béhar (Université Paris-Est Créteil), Giovanni Laino (Università di Napoli Federico II), Fabio Amato (Università di Napoli L'Orientale), *Transformations territoriales des métropoles maritimes face à la crise : Marseille et Naples entre post urbain et métropolisation*

Andrea Giraldi (Università di Firenze), *Retrospective e prospettive di pianificazione sovra-comunale nella Toscana dei comuni*

***Le duo « métropole-région » au regard de l'évolution des politiques d'aménagement du territoire en France depuis les années 1980 : Marseille et Paris***

Les processus de décentralisation des pouvoirs et de métropolisation des territoires ont profondément transformé l'organisation et le fonctionnement du territoire français. Les politiques d'aménagement du territoire ont successivement misé sur différentes mailles territoriales pour donner consistance à ce retour du local. Dans cette perspective, l'objectif de cette communication est d'aborder la question des concurrences et des complémentarités entre strates administratives depuis les années 1980.

L'acte I de la décentralisation fait accéder la région au statut de collectivité territoriale. Dans les années 1990, les lois ATR puis Chevènement structurent le territoire autour d'intercommunalités. Le début des années 2000 conduit à une nouvelle étape de la décentralisation avec le renforcement de la région et la possibilité laissée aux métropoles de s'organiser. Enfin depuis la fin des années 2000, la question métropolitaine fait son retour sur l'agenda politique. Au cours de ces trois décennies, une forme de concurrence s'est faite entre le duo « métropole - région » et le duo « commune - département ». Certains promeuvent, à travers le couple « métropole - régions » une mise en compatibilité des échelons administratifs avec la réalité de la vie urbaine et une adaptation de la France aux « standards » européens de la gouvernance territoriale. D'autres soutiennent la nécessaire pérennité des cadres politiques et l'attachement aux plus anciennes institutions démocratiques locales. Cette bataille des « anciens » et des « modernes » s'est achevée récemment, tant au niveau national qu'au niveau local. Elle s'est achevée, non sur la reconnaissance d'un vainqueur, mais sur le constat d'un « match nul ». Comment expliquer cette permanence des échelons traditionnels ? Quelle est son impact sur les politiques d'aménagement du territoire ?

Pour illustrer ces phénomènes de concurrences et de complémentarités, nous proposons de dresser un rapide panorama national puis de nous centrer sur le cas du Grand Paris et de l'aire métropolitaine marseillaise. Dans la région Ile-de-France, le contexte de région capitale place l'État au cœur des régulations métropolitaines mais l'échelle décentralisée se renforce, d'abord autour de la région, puis plus récemment autour de l'échelle métropolitaine avec la future création de la Métropole du Grand Paris. En région Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'affirmation de la région est ancienne et a pu profiter d'une structure urbaine polycentrique et d'une faiblesse économique marseillaise. Toutefois, la coopération métropolitaine se développe au début des années 2000 et aboutit aujourd'hui avec la future création de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

## ***The “metropolis-region” duo under changing spatial planning policies in France since the 1980s: Marseille and Paris***

The decentralization and metropolization have transformed the organization and operation of the French territory. The spatial planning policies successively focused on different territorial level to give consistency to the return of the local. In this perspective, the aim of this paper is to address the issue of competition and complementarities between administrative layers since the 1980s.

Act I of decentralization made the region to access to the status of local government. In the 1990s, ATR and Chevènement laws structure the territory around inter-municipal cooperation (intercommunalités). The early 2000s led to a new stage of decentralization with the strengthening of the region and the possibility for metropolises to organize. Finally, since the late 2000s, the metropolitan issue is back on political agenda. During these three decades, a form of competition was between the duo "metropolis - region" and the duo "municipality - department". Some promote, through the couple "metropolis - region" a compatibility upgrade of the administrative levels with the reality of urban life and adaptation of France to the European "standards" of territorial governance. Others maintain the necessary continuity of policy frameworks and attachment to the older local democratic institutions. The battle of the "old" and the "modern" has recently been completed at both national and local level. It ended, not recognizing a winner, but the finding of a "draw". How to explain the permanence of traditional levels? What is its impact on spatial planning policies?

To illustrate these phenomena of competition and complementarities, we propose to develop a quick national panorama and then we focus on the case of the Grand Paris and Marseille metropolitan area. In the Ile-de-France, the context of Capital Region is putting the State at the heart of regulation but decentralized metropolitan scale increases, first around the region, and more recently around the metropolitan scale with future establishment of the Metropolis Grand Paris. In Provence-Alpes-Côte d'Azur, the affirmation of the region is old and has enjoyed a polycentric urban structure and a Marseille economic weakness. However, the metropolitan cooperation is developing in the early 2000s and ends today with the future creation of the Aix-Marseille-Provence *city*.

**Daniel Béhar, Giovanni Laino, Fabio Amato**

***Transformations territoriales des métropoles maritimes face à la crise : Marseille et Naples entre post urbain et métropolisation***

La crisi che a colpito l'Europa a partire dal 2008, manifesta nei contesti urbani gli elementi di maggiore trasformazione che non consentono più una lettura univoca dei caratteri della cityness (Sennet, 2007 e Brenner, 2004). Si tratta di una profonda riconfigurazione del luogo centrale e soprattutto delle grandi aree che fa appello a nuove categorie (si pensi solo alla Postmetropoli di Soja) che richiede uno sguardo diverso per analizzare un contesto esploso in una moltiplicazione dell'idea di urbano. In tale scenario, le forme di governo del territorio a scala metropolitana e regionale hanno avuto risposte diverse in Francia e in Italia.

Con questo contributo, gli autori proveranno a confrontare due contesti marittimi come Napoli e Marsiglia. Si tratta di due città spesso poste a confronto ma su basi comparative che non di rado rischiano di riproporre dei clichés sulla città mediterranea. L'idea è raccontare le traiettorie urbane degli ultimi decenni, focalizzandosi sui nodi problematici di governo e soprattutto sui diversi modi di affrontare la sfida della metropolizzazione e la proiezione internazionale. Bisogna sottolineare, in via preliminare, che a fronte di un dinamismo maggiore della metropoli francese negli ultimi anni, la realtà napoletana appare poco legata ad azioni di reale proiezione metropolitana. Questa condizione non impedisce di guardare alle dinamiche plurime che caratterizzano le due metropoli. Se sulla dimensione dell'apertura ai flussi internazionali (soprattutto turistici), le venature cosmopolite (spesso più raccontate che reali) e le ipotesi di una rivalorizzazione della funzione portuaria sembrano accomunare queste due aree urbane, nella dimensione metropolitana si registrano sostanziali differenze.

Si tratta, infatti, di due contesti che si pongono rispetto al proprio Hinterland in modo diverso: nel caso di Napoli si è registrata a lungo una forte polarizzazione sulla città centrale che solo negli ultimi decenni è stata caratterizzata da gradualissimi processi di riequilibrio, nel caso di Marsiglia, invece, non si può parlare di una area metropolitana imperniata sulla città centrale: Aix en Provence, l'Etang de Berre non rappresentano l'Hinterland di Marsiglia e, pur in presenza di fattori tradizionali di centralizzazione (università, titolo di capitale europea della cultura...) questa città non rappresenta il centro della sua area metropolitana.

Per entrambe le realtà, inoltre, si pone il problema della collocazione del possibile governo metropolitano rispetto alla gerarchia nazionale: che rapporto ha Marsiglia con Lione e Parigi? Napoli come si colloca rispetto alle altre aree metropolitane in progetto?



**10h45-12h15 - Session 6 : Des politiques sectorielles entre concurrences et complémentarités**

modération Colette Vallat (Université Paris-Ouest Nanterre La Défense)

Françoise Navarre (Université Paris-Est Créteil), *Régions et métropoles, entre concurrences et complémentarités financières*

Ilaria Delponte (Università di Genova), *Boundaries, scales and levels: metropolitan issues and transport management*

Clément Pin (Université Paris 13), *La gouvernance territoriale de l'innovation en Ile-de-France et en Lombardie : entre mise en administration régionale et institution de la métropole par projet*

Thomas Perrin (Université Lille 1), *Coopération transfrontalière et articulation métropoles-régions. Le cas de l'action culturelle*

***Régions et métropoles, entre concurrences et complémentarités financières***

Les relations entre régions et métropoles ont été analysées de multiples façons, mais rarement à l'aune de leurs finances. Ce point d'entrée est retenu sur la base d'un double postulat. Tout d'abord, les flux financiers irriguant les collectivités ou émanant d'elles participent des modes de régulation des systèmes dans lesquels elles s'insèrent. Ensuite, les ressources des institutions locales sont au fondement de leurs capacités d'intervention. Leurs budgets, leur action politique sont en étroite intrication sans toutefois se confondre, les comptes possédant leurs propres règles et contraintes. Le prisme financier apporte alors des éclairages spécifiques.

Une démarche exploratoire est adoptée : les données financières individuelles des collectivités (les régions françaises et leur capitale ; les dix régions italiennes devant accueillir des città métropolitane, les villes-centres et les provinces les abritant), pour 2012, sont soumises à des analyses similaires.

Les dépenses des régions françaises dépassent largement celles des intercommunalités constituées autour des capitales régionales, ces communautés représentant les pouvoirs d'agglomération. L'avantage irait alors a priori aux institutions régionales, en termes de possibilités d'action, de représentation, de négociation dans les tours de table, voire de chef de filat. Le volume total des dépenses régionales est moindre que celui des ensembles constitués des communautés et de leurs communes-membres, et porteurs des capacités d'intervention des territoires métropolitains. Selon les cas, la suprématie va tantôt à la région, tantôt à l'ensemble métropolitain.

La hiérarchie se modifie au vu des montants unitaires, symbolisant l'intensité d'action ou son effectivité. Les dépenses des régions sont inférieures à celles des communautés, et bien moindres que celles des ensembles métropolitains. Les proportions ainsi que les combinatoires diffèrent selon les territoires. Le comportement dépensier de la région et celui de sa métropole sont soit congruents, soit antagonistes. Recevant de la part de l'Etat des volumes de dotations sensiblement identiques, les régions et les ensembles métropolitains sont dans des attentes similaires à son égard. Le partage des restrictions les atteint de façon semblable. La dépendance envers les transferts diffère cependant selon les lieux et les institutions. Cette diversité rencontre celle des politiques des régions, elles-mêmes plus ou moins prodigues envers les entités infrarégionales. Les montants révèlent des formes variables de compromis entre des politiques au service de l'attractivité ou de la compétitivité régionale, et des dispositions en faveur de la cohésion territoriale. Compte tenu des fonds investis par les régions au bénéfice d'actions dans les métropoles, ces dernières jouent-elles contre le reste du territoire régional ?

Les dépenses des 10 régions italiennes surpassent de loin celles de leurs capitales ; elles sont sans commune mesure avec celles des provinces. Les différences s'atténuent avec les montants préciputaires mais la hiérarchie demeure. Même si l'on constate des variations selon les territoires, les capacités et l'effectivité dans la conduite des politiques locales vont en faveur des institutions régionales. Les transferts effectués par ces dernières en direction des entités infrarégionales ne sont pas évalués. Les compétences des régions –en matière de santé par exemple – leur confèrent une vocation redistributive, par nature complémentaire de politiques conduites par ailleurs.

Les regards posés sur l'un et l'autre des contextes nationaux ne livrent pas un point de vue véritablement comparatiste. Les constats, les contrastes engagent à la formulation d'hypothèses à propos de l'incidence des modes de décentralisation, des relations entre centre et périphérie, de « l'intercommunalisation », etc. En dépit de dynamiques communes, dans chacun des pays, il apparaît que les relations entre régions et métropoles, d'un point de vue financier, sont singulières ; elles ne se réduisent pas à une alternative simple, entre concurrence et complémentarité.

***Boundaries, scales and levels: metropolitan issues and transport management***

Everybody knows that there is a big connection between land use planning and transportation phenomena, because the soils' destinations determine as well the dynamics of people and goods across territories; but is interesting also shedding light on another aspect which links the two, strictly from the planning point of view.

The spatial planning is the most significant activity of the planner and the "mother root" of all the other sector plans: considering that along the centuries, we can notice that what ordinarily in the spatial planning came up as a more advanced conception, it is easy to be found afterwards in the sector fields. This because, the updated idea in the territory government and governance, step by step, reveals its power changing the spatial planning at first and then its details.

A very evident case regards the evolution of transport planning tools in the last two decades, as a consequence of the reform of the normative framework, in Italy as well as in France. In Italy, due to the generalized pressure towards federalism and decentralization tendencies, more and more competencies were attributed to the mayor's role and also the creation of the metropolitan areas (in compliance with the law 142/1990) was an acknowledgement of the changing scenarios that had been observed within and around such big cities: needs and criticalities very different from those related to smaller-dimensioned towns and exigencies of policy empowerment and promptness stronger than anywhere.

Analysing metropolitan dynamics ("metropolitan" is used in this case as a dimension and not as an administrative level), also the transport system appears more complex and needs, in order to be properly understood, to enlarge nearby the boundaries of its study, designing limits according to the observed phenomena, the management conditions and the project intentions. So, the boundaries of the "urban core" can "overflow" and reach bordering towns and form a new community, born only for the acknowledgement of its managerial and project necessity. The exigencies of people to be served and the role of the public party to provide services can be fronted in a way independent from immovable administrative limits which can be drawn with flexibility. This because to the borders does not directly correspond an administrative body. This is the most important issue leads by the Province reform in Italy, as well as it was concerned for the decentralisation laws in France (after the first ones of 1982 and 1983), which set up the conditions to conceive the Plan des Déplacements Urbains in the transport sector field. Service and competences could be gathered although it does not mean creating an intermediate administration which permanently cares these occurrences. Villages and towns can stay together putting in common a transportation service, as well as mayors can compares different situation facing above-local decisions in a more coordinated way.

In the Italian law 340/2000, which created the Urban Mobility Plans (PUM), were cited the PRUSST (Programmi di Riqualificazione Urbana e Sviluppo Sostenibile del Territorio, 1998) as a common reference for the implementation of these new metropolitan transportation tools. Why? The experience of the PRUSST was very limited in time but very meaningful from the planning process point of view. This program permitted, in a very innovative way for the current planning framework, not to respect the administrative boundaries but to draw new borders, due only to the limits of the project that should be realized. A door open to flexible perimeters and to geometry-variable scales. Nevertheless, the PUMs implemented until today do not follow this opportunity, but they were drawn up according to the traditional rules. Why? Probably, the lacking actualization of the L. 142/90 did not allow the transportation system to organise itself following too innovative conception that had not been accepted neither in the land use planning yet. Differently, where a system based on gathering competencies independently from administrative boundaries had already come up, like the French one, permitted the law on PDU to be implemented and to characterized also nowadays the way to plan transport in France, having also outcomes in the process of drawing up of wide area's tool (like the relationship between the SCOT and the PDU after the SRU law shows).

Crucial is the reference to the "intercommunity" concept as a subsidiarity concern introduced in the French legislative framework many years ago and that could represent a guiding idea in the process of metropolitanisation now deploying in Italy.

At the end, some suggestions for future research remarks. A trend towards perimeters of planning action more related to the identity and the vocation of territories can be acknowledged in these evolution in tools and procedures: is not this the original aim of the ESDP (European Spatial Development Perspective)? Could the Province reform (Del Rio law proposal) be a sound enabler to implement wide-area strategy, even for transport sector plans?

***La gouvernance territoriale de l'innovation en Ile-de-France et en Lombardie : entre mise en administration régionale et institution de la métropole par projets***

Les politiques de recherche et d'innovation, comme l'ensemble des interventions publiques, sont affectées par les logiques territoriales de l'action publique contemporaine. Le partage des compétences induit une situation d'interdépendance entre autorités publiques de différentes échelles territoriales (Etat nation, Union européenne, collectivités locales) qui affecte la production des politiques publiques : les problèmes, les programmes et les instruments se construisent en même temps que se définissent les périmètres d'action jugés pertinents. On propose ainsi de considérer non seulement les politiques de recherche et d'innovation mais aussi les « territoires de l'innovation » comme le produit d'un travail d'acteurs, conditionné par un jeu institutionnel fait de partenariat et de rivalité. Parler de gouvernance territoriale de l'innovation consiste ici à observer et analyser les mécanismes de production des territoires de l'innovation.

Dans le cadre de la réflexion portant sur le croisement des phénomènes de régionalisation et de métropolisation en France et en Italie, on aborde la gouvernance territoriale de l'innovation en Ile-de-France et en Lombardie en posant l'hypothèse d'une tension entre deux logiques :

- une logique de mise en administration régionale des politiques de recherche et d'innovation, telles qu'elles ont été formulées de manière sectorielle à l'échelle européenne et nationale. Cela correspond à la traduction opérationnelle de la stratégie de Lisbonne, prolongée en stratégie Europe 2020, dans des stratégies régionales et des programmes d'action impliquant directement les pouvoirs régionaux ou plus largement l'espace administratif régional ;
- une logique de localisation de l'action publique, qui correspond ici à la manière dont les enjeux de développement urbain donnent lieu à une mobilisation des acteurs locaux de l'innovation engagés dans des projets à caractère global et transversal, et s'inscrivant dans un horizon spatial métropolitain qui n'est pas (en tout cas pas encore) fixé administrativement.

Les logiques de régionalisation et de métropolisation ont en commun de soutenir la formation de territoires de l'innovation, mais leur complémentarité n'a rien d'évident. Par delà les différences socio-économiques et institutionnelles entre l'Ile-de-France et la Lombardie on envisagera les relations problématiques entre région et métropole à partir de trois dimensions corrélées : les acteurs impliqués, les instruments mobilisés et les périmètres d'action adoptés. On tâchera d'identifier sur cette base en quoi la gouvernance territoriale de l'innovation constitue un frein ou une ressource pour le développement des territoires.

## ***Governance territoriale dell'innovazione in Ile-de-France e Lombardia: tra amministrazione regionale e metropolizzazione per progetti***

Le politiche di ricerca e innovazione, come tutti gli interventi pubblici sono influenzati da logiche territoriale dell'azione pubblica contemporanea. La divisione dei poteri induce una situazione di interdipendenza tra le autorità pubbliche dei diversi livelli territoriali (Stato nazionale, Unione europea, Regione, enti locali) che colpisce la produzione di politiche pubbliche : problemi, programmi e strumenti sono costruiti nello stesso momento in cui si definiscono i perimetri di azione considerati pertinenti. Si propone di considerare non solo le politiche di ricerca e innovazione nonché i "territori dell'innovazione", come il prodotto di un lavoro di attori, condizionato da gioco istituzionale di partenariato e di rivalità. Parlare di governance territoriale dell'innovazione consiste in osservare e analizzare i meccanismi di produzione dei territori dell'innovazione.

Nell'ambito della riflessione sull'incrocio di fenomeni di regionalizzazione e di metropolizzazione in Francia e in Italia, si affronta la governance territoriale dell'innovazione in Ile-de-France e la Lombardia assumendo una tensione tra due logiche :

- una logica d'amministrazione delle politiche di ricerca e innovazione, in quanto sono state formulate settorialmente a livello europeo e nazionale. Ciò corrisponde alla traduzione operativa della strategia di Lisbona, prolungata con Europa 2020, nelle strategie regionali e programmi d'azione che coinvolgono direttamente competenze regionali o più generalmente lo spazio amministrativo regionale,
- una logica di localizzazione dell'azione pubblica, che qui corrisponde al modo in quello le questioni di sviluppo urbano comportano la mobilitazione degli attori locali dell'innovazione coinvolti nei progetti globali e trasversali, in un orizzonte territoriale metropolitano che non è (almeno non ancora) stabilito amministrativamente.

Le logiche di regionalizzazione e di metropolizzazione hanno in comune di sostenere la formazione dei territori di innovazione, ma la loro complementarità non è evidente. Al di là delle differenze socio-economiche e istituzionali tra l'Ile-de-France e la Lombardia si studierà il rapporto problematico tra la regione e la metropoli da tre dimensioni interdipendenti : gli attori coinvolti, i strumenti mobilitati e i perimetri d'azione adottati. Cercheremo di capire se la governance territoriale dell'innovazione è un freno o una risorsa per lo sviluppo dei territori.

**Thomas Perrin**

***Coopération transfrontalière et articulation métropoles-régions. Le cas de l'action culturelle***

Cette communication traite de l'articulation entre régions et métropoles à travers le cas de la coopération culturelle transfrontalière.

Les autorités 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 occupent une place récurrente, à la fois pour contribuer à une économie créative et de la connaissance et pour promouvoir une identité territoriale et institutionnelle.

Se pose alors la question des articulations et de l'interaction entre les coopérations culturelles initiées et portées, sur le même territoire, par les régions et par les métropoles. La communication s'intéresse à plusieurs espaces de coopération transfrontalière : eurorégion Pyrénées-Méditerranée, Grande Région, eurorégion Alpes-Méditerranée, eurorégion Nord-Transmanche. En complément, la problématique est aussi illustrée par le cas des régions Catalogne et Rhône-Alpes vs. les métropoles régionales Barcelone et Lyon.



**13h45-15h15 - Session 7 : Interstices métropolitains**

modération Pascale Froment (Aix-Marseille Université)

Brice Laménie (Université Paris-Diderot), *Le volet urbain de la politique de cohésion, un enjeu multi-niveaux. Le cas de la Seine-Saint-Denis*

Massimo Bricocoli, Paola Savoldi (Politecnico di Milano), *Un campo minato: progetti urbani dell'abitare sociale nell'area urbana milanese*

Paolo Molinari (Università Cattolica di Milano), *Le Piémont nord-oriental : interstice ou charnière entre deux aires métropolitaines ?*

**Brice Laménie**

### ***Le volet urbain de la politique de cohésion, un enjeu multi-niveaux. Le cas de la Seine-Saint-Denis***

Notre propos soulève la question de l'intervention d'un acteur extérieur, l'Union européenne, dans le rapport régions/métropoles et les recompositions territoriales auxquelles l'institution participe à travers l'intervention de la politique de cohésion. Avec près de 352 milliards d'Euros sur sept ans, la politique de cohésion est la politique la plus importante de l'Union européenne. Originellement, cette politique a été mobilisée au service de la réduction des écarts de richesse entre les régions européennes confrontées au retard de développement ou au déclin industriel. Aujourd'hui, avec la mise en œuvre de la stratégie Lisbonne/Göteborg, renommée depuis 2010 Stratégie Europe 2020, elle irrigue l'ensemble des territoires pour tendre vers un objectif de « cohésion territoriale » guidée par « la croissance, l'innovation et le retour à l'emploi ».

La région est l'échelon qui s'impose de prime abord. En effet, initiée à l'échelle de l'UE, la gestion de la politique de cohésion est effectuée au niveau des régions qui en assurent également la programmation, l'animation. En France, elle s'articule également avec les contrats de plan Etat région (CPER) et donc aux stratégies d'investissement de l'Etat et des régions. La métropole est quant à elle, d'abord un échelon de référence, relevant du diagnostic préalable à l'élaboration des programmes opérationnels de la politique de cohésion. Ce n'est que depuis les années 90, et surtout au cours des années 2000 que la politique de cohésion opère un intérêt plus affirmé pour l'urbain et le fait métropolitain.

Dans le contexte de construction d'une maille métropolitaine (le Grand Paris), notre intervention se propose d'avancer quelques éléments sur la manière dont la politique de cohésion s'intercale dans les rapports entre la métropole et la région . En termes d'enjeux, il s'agit de comprendre comment la politique de cohésion rentre dans les questions urbaines et participe à l'évolution des rapports entre les différents niveaux d'intervention. Nous avons circonscrit notre terrain à la Seine-Saint-Denis, territoire souvent considéré comme une frange de la métropole parisienne et principal bénéficiaire des fonds de la politique de cohésion en Ile de France au titre des dernières programmations.

Impliqué professionnellement en tant qu'acteur, cette intervention se basera sur notre expérience en tenant compte des biais liés à l'immersion quotidienne et de la distanciation. De plus, elle s'articulera autour de témoignages que nous avons recueillis auprès des personnes chargées des programmes européens en Seine-Saint-Denis et au sein du Conseil régional d'Ile-de-France.

***Un campo minato: progetti urbani e politiche dell'abitare sociale nell'area urbana milanese***

Milano è considerata città dinamica e competitiva, nel quadro del territorio nazionale. La stagione dei grandi progetti urbani ha implicato un numero consistente di trasformazioni. Tutto si è giocato però entro l'angusto confine della municipalità milanese con implicazioni problematiche rispetto a due dimensioni. La prima attiene a una regia assai debole degli effetti di sistema alla scala della città che ha messo in forte competizione reciproca i singoli progetti, senza garantirne un buon esito; alcuni di essi sono incompiuti, con pesanti esternalità negative che peseranno, oltre che sui singoli operatori, sulla città nel suo complesso. La seconda riguarda l'assenza di una prospettiva di sviluppo che contemplatesse un territorio più articolato, quello della corona urbana milanese, che tuttavia svolge un ruolo assai influente sull'organizzazione e sul funzionamento delle attività che connotano la città.

Le conseguenze in termini di polarizzazione sociale sono sempre più evidenti e rischiano di minacciare non solo principi di equità territoriale e salvaguardia del diritto alla città, ma anche la competitività stessa dell'operosa città-capoluogo (Bricocoli, Savoldi 2010; Aa.Vv. 2010, Gaeta 2012).

D'altra parte, sebbene siano oggetto della programmazione regionale, disegno e declinazione delle politiche dell'abitare sociale sono stati delegati ai singoli governi locali, entro una logica per lo più rimediabile, in assenza di un quadro chiaro sulla consistenza e lo stato del patrimonio esistente e in condizioni di severa scarsità di risorse finanziarie. L'azienda regionale deputata a gestire una quota rilevante dell'edilizia residenziale pubblica è articolata in sezioni provinciali, ma ha agito anzitutto entro i confini delle singole municipalità, senza elaborare strategie influenti alla scala sovra comunale. A fronte di un contesto maturo e competitivo, è però evidente e mina il campo delle tendenze future l'assenza di un governo di lungo corso capace di trattare, alle scale pertinenti, fattori cruciali per lo sviluppo metropolitano.

Il tema non è nuovo. Nel tempo si sono succeduti tentativi di riflessione e di azione: dal Piano Intercomunale Milanese (discusso nel corso degli anni sessanta) fino al più recente piano strategico Città di città (Balducci, Fedeli, Pasqui 2011), promosso tuttavia dall'amministrazione provinciale milanese, senza riscontri significativi sul governo comunale.

Il contributo argomenta le ipotesi qui sostenute, facendo ricorso agli esiti di un insieme di attività di ricerca empirica condotte dagli autori nel corso degli ultimi cinque anni, su impulso di interlocutori istituzionali francesi interessati al tema -quali Plan Urbanisme Construction Architecture- e parzialmente discusse in diversi contributi (Bricocoli, Savoldi 2008, 2009, 2013).

***Le Piémont nord-oriental : interstice ou charnière entre deux aires métropolitaines ?***

En Italie, l'analyse des systèmes urbains intermédiaires contribuant à former la mégalopole padane identifiée par Gottmann (1961, 1978), ainsi que l'analyse de leurs relations et avec le centre principal, ont été jusqu'à présent peu approfondies. Les études urbaines se sont, en effet, surtout concentrées sur le pôle principal de la ville-région, lieu de plus intense échange avec les flux globaux (parmi les plus récentes, Bolocan, Bonfantini, 2007; Magatti *et alii*, 2005; Scaramellini, Mastropietro, 2011), ou bien sur les autres centres qui composent la ville-région (Muscarà, Scaramellini, Talia, 2011; Perulli, 2012; Turri, 2000). Le modèle « centre-périphérie » ne se prête guère à lire un phénomène articulé, caractérisé, certes, par un certain degré « d'autonomie fonctionnelle », d'équilibre et de stabilité, mais aussi riche en tensions, en localismes et en conflits.

Ce travail propose l'analyse du système urbain intermédiaire du Piémont nord-oriental, « charnière » traditionnelle entre les aires métropolitaines de Milan et de Turin. Soumise aux changements des dernières décennies et impliquée dans les plus récentes logiques transcalaires qui redessinent sa position dans le système urbain européen, cette région se trouve à l'origine de nouveaux parcours de composition et de recomposition territoriale.

Le but principal de ce travail est de mettre en évidence les intenses mutations du système résidentiel (dynamiques démographiques de longue durée, consommation du sol), productif (districts industriels, innovation) et des infrastructures que la région connaît pendant ces dernières années, ainsi que les enjeux entre échelles régionale, métropolitaine et mégalopolitaine. L'hypothèse ici avancée est que, dans le contexte de développement de l'axe Turin-Milan et de l'archipel de la mégalopole padane, le Piémont nord-oriental montre certains territoires « gagnants », qui épousent les rythmes et le dynamisme économique, politique et culturel notamment de la métropole milanaise, et d'autres territoires « perdants », qui sont touchés par des transformations involutives, notamment les aires périphériques, les montagnes oubliées par le tourisme d'hiver ou de fin de semaine et les vallées alpines marginalisées par les grands axes de circulation. Du point de vue institutionnel, il reste à vérifier si les politiques territoriales, à présent plutôt rigides et orientées vers les modèles du passé, sauront accompagner et imaginer de nouveaux parcours sur la base des dynamiques observées.

15h15-17h30 - **Table-ronde**