Publié dans Cremaschi M., Delpirou A., Rivière D. et Salone C., Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : Regards croisés France / Italie, Planum Publisher, p.29-40.

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

Dorian Bernadou
UMR 8504 Géographie-Cités
Université Paris 7 Diderot – UFR GHSS
Email: *dorian.bernadou@gmail.com*

Résumé

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

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

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

La naissance d'une nouvelle maille de pouvoir peut légitimement être perçue comme un bouleversement sur le plan institutionnel. La loi Delrio, promulguée le 8 avril 2014, institue après près de

vingt-cinq années de gestation un nouvel échelon administratif pour la gestion du fait métropolitain. La question de l'insertion des Villes Métropolitaines italiennes dans le paysage institutionnel en place se pose donc de manière concrète. Si elles sont censées se substituer aux Provinces sur le territoire qu'elles occupent, comment vont-elles se positionner – concurrence ou complémentarité ? – vis-à-vis des Régions italiennes, organes majeurs du processus de décentralisation et jusqu'ici interlocuteur privilégié de l'Etat central. L'intérêt de ce cas d'étude repose sur un paradoxe : Bologne est à la fois le fer de lance de la réforme des Villes Métropolitaines en Italie et la capitale de la Région Emilie-Romagne, dont la hiérarchie urbaine est d'autant moins évidente à établir que les politiques territoriales menées par la Région ont longtemps été marquée par un fort polycentrisme, revendiqué comme constitutif de son identité. Dans ce contexte, je prêterai attention aux modalités de relation qu'ont pu entretenir les acteurs politiques des différents niveaux institutionnels - et particulièrement de ceux de la Région - vis-à-vis de cet objet qu'est la Ville Métropolitaine de Bologne en formation. Les deux questions fondamentales qui seront abordées ici sont celle des limites, la définition des contours à l'intérieur desquels s'exercera l'autorité de la Ville Métropolitaine, et celle du contenu, que ce soit les fonctions à lui attribuer ou les référents identitaires qui seront utilisés pour la définir. Le couple identité locale / identité régionale étant souvent considéré par les spécialistes comme particulièrement structurant pour la population et l'action publique en Italie. Ce travail repose sur une série d'entretiens semi-directifs menés en janvier et mars 2014 auprès de techniciens et d'acteurs politiques locaux impliqués dans la création de cette nouvelle maille.

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

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

1.1 Un rôle d'observateur distant malgré les sollicitions de l'Etat central

En Emilie-Romagne comme ailleurs en Italie (Rivière, 2000), le consensus sur les limites administratives de cette maille a tardé à se faire. Les années 1990 ont ainsi été le théâtre d'affrontements entre deux visions opposées du rôle de la Ville Métropolitaine, transversales par rapport au positionnement politiques mais incarnées par des acteurs de niveaux institutionnels différents. La première hypothèse présentait une métropole au territoire restreint, recentré sur la partie urbanisée de l'agglomération bolognaise et portée par la Commune de Bologne ; et l'autre à une métropole au territoire plus large, correspondant aux limites de la Province- évidemment soutenue par l'institution provinciale qui se refusait à ne plus gérer que les marges (Tanter-Toubon, 2006)– et qui est aussi en définitive le choix entériné par la récente loi[1]. En 1990, l'Etat avait confié à la Région le soin d'arbitrer ces débats et de prononcer avant juin 1991 la décision finale sur le périmètre à adopter[2], ce qu'elle ne fit pas, à l'instar des autres régions italiennes. Les raisons avancées pour expliquer cet immobilisme sont doubles : d'une part « la création d'une instance métropolitaine était susceptible de minorer le poids de la Région dans son rapport privilégié avec l'Etat » (Tanter-Toubon, id.), d'autre part l'accession de Bologne au statut métropolitain allait à l'encontre du plan d'aménagement régional tout juste approuvé et qui faisait de la région Emilie-Romagne toute entière un système dont il fallait renforcer le polycentrisme[3].

[1] Les dix villes métropolitaines italiennes sont instituée par la loi n°56 de 2014, aussi appelée « loi Delrio ».

[2] Avec la loi n° 142 de 1990 de réforme des collectivités locales, qui proposent que soient englobée dans les métropoles « les communes qui entretiennent avec elles des rapports d'étroite intégration en ce qui concerne les activités économiques, les services essentiels de la vie sociale, ainsi que les relations culturelles et les caractéristiques territoriales »/

[3]Piano Territoriale Regionale, Regione Emilia Romagna,1990

Publié dans Cremaschi M., Delpirou A., Rivière D. et Salone C., Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : Regards croisés France / Italie, Planum Publisher, p.29-40.



Figure 1 | Le système urbain de la Via Emilia, source : Delpirou et Mourlane, 2011 (avec l'aimable autorisation de l'auteur)

Pour ne pas avoir à trancher entre les tenants des deux courants, la Région promeut en 1992 une consultation auprès des communes exclues par la solution de la zone restreinte « afin qu'elles manifestent leur souhait soit de participer à l'aire métropolitaine, soit de voir réviser les circonscriptions provinciales » (Tanter-Toubon, id.). Le résultat est clair : la très grande majorité des communes de la province souhaite être intégrée à la métropole, à l'exception de celles gravitant autour de la ville d'Imola[4], dans la partie Est du territoire provincial.

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

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

Au cours des dernières décennies, Imola et les communes qui l'entourent ont négocié avec la Province de Bologne une autonomie croissante, donnant parfois lieu à des innovations en termes de réformes administratives, jusqu'à ré-obtenir en 1995 le statut d'arrondissement, qui s'est traduit par une plus grande liberté, notamment en termes de fiscalité locale. C'est là peut-être une des clés des réticences exprimées par Imola et son arrondissement : la crainte de se voir imposer les taxes et impôts locaux par le chef-lieu. Alors que Bologne est le fer de lance de cette réforme[7], la position d'Imola va donc – au-delà d'un enlisement plus général du projet à l'échelle nationale (Rivière, 2004) – cristalliser les blocages dans la

[4] Selon les chiffres du recensement de 2011 de l'ISTAT, Imola compte plus de 67 000 habitants et son arrondissement 133 000, soit près de 15% de la population de la province (future ville métropolitaine). La commune de Bologne quant à elle compte un peu plus de 370 000 habitants.

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

[6] Par le décret n°79 du 27 décembre 1859 prononcé par L. C. Farini en vue de l'annexion de l'Emilie au Royaume d'Italie.

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

réflexion sur la métropolisation institutionnelle de la capitale régionale. Lorsqu'en 1994 Luciano Vandelli rédige l'Accord pour la ville métropolitaine de Bologne[8], seules dix communes sur les soixante-et-une que comptait alors la province refusent de signer : il s'agit une fois de plus des communes entourant Imola.

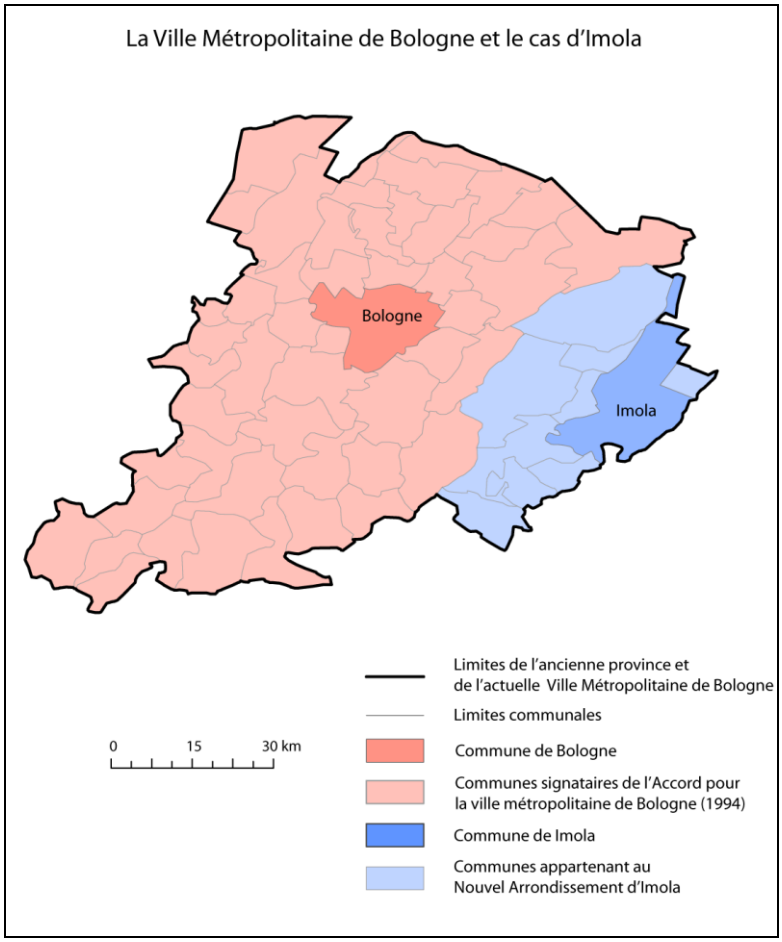


Figure 2 | Carte administrative de la province de Bologne au moment de la signature de l'Accord pour la ville métropolitaine de Bologne

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

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

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

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

(janvier-mars 2014), ce sentiment a évolué, surement aussi parce que les projets de loi alors énoncés semblent résoudre la question territoriale en imposant le cadre de l'ancienne province.

Lorsque je lui demande qui selon lui va être impliqué dans la rédaction du statut de la ville métropolitaine à naître, le maire actuel, D. Manca, répond : « Je pense qu'il sera fait par la Région, la commune de Bologne et la commune d'Imola qui sont les trois polarités les plus importantes, avec la structure de l'ancienne province. »[10].

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

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

Une fois les considérations à propos de la délimitation territoriale de l'entité à naître réglées dans la loi, l'attention était susceptible de se porter sur le statut à donner à la Ville Métropolitaine. Le texte la loi Delrio permettant une certaine liberté d'interprétation, les jeux de pouvoir entre acteurs institutionnels ressurgissent. Les principales tensions s'observent autour des compétences à déléguer à la cette nouvelle entité mais aussi sur la manière dont elle sera gouvernée, entre la nomination d'office du maire de la ville chef-lieu (cas prévu par la loi) et une élection directe du président de la Ville Métropolitaine. Les petites communes périphériques tout comme les élus provinciaux et régionaux se méfient de l'extension du pouvoir du maire de Bologne. « La Ville Métropolitaine a eu un rôle important comme proposition mais le problème principal a résidé dans sa dénomination : le fait de l'appeler "ville". Ceci a suscité chez les maires une volonté d'appropriation, pensant que la responsabilité du territoire devait incomber à la ville centre. » déclare V. Prodi, ancien président de la Province et à l'origine des premières conférences métropolitaines réunissant tous les maires des communes du territoire provincial. Du coup, les personnalités bolognaises rivalisent d'ingéniosité lexicale pour obtenir l'apaisement : V. Merola, maire de Bologne, tient dans ses discours à parler d'une « fédération de communes ». Déjà quelques années auparavant W. Vitali avait émis le souhait de faire appeler la nouvelle institution « communauté urbaine », sur le modèle français, pour éviter que certains élus des communes périphériques ne se sentent dominés.

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

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

[11]Données MEDEC, Province de Bologne, 2001

ville métropolitaine semble aussi avancé dans le cas bolognais par rapport aux autres futures villes métropolitaines italiennes.

Un constat s'impose : l'institution régionale se veut désormais partie prenante de la construction métropolitaine, elle l'affirme dans le discours de ses représentants politiques mais aussi dans la pratique, en fournissant des instruments pour permettre le bon déroulement des consultations participatives[12]. A quoi est dû ce revirement ?

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

2.1. Le modèle polycentrique de l'Emilie-Romagne et ses apports bénéfiques

La frilosité dont font preuve les décideurs régionaux dans les années 1990, alors même que la loi leur confiait le rôle de maître d'œuvre (Rivière, 1997 ; Tanter-Toubon, 2006) est largement imputable à la vision polycentrique du territoire qui dominait alors largement parmi les dirigeants de l'institution régionale. L'accession de l'une des provinces, fusse-t-elle celle de la capitale régionale au statut métropolitain lui aurait alors conféré un rôle et des fonctions susceptible de déséquilibrer en faveur de Bologne ce modèle polycentrique qui guide tous les documents d'aménagement de l'époque. L'entretien mené en janvier 2014 auprès de la vice-présidente de la Région confirme cette interprétation :

> « La Région Emilie-Romagne a développé dans les années passées une politique qui voyait les différentes provinces comme non pas une province plus importante et les autres plus périphériques, mais toutes comme centres, pôles qui pouvaient donner des possibilités de croissance à leur territoire. La Région a donc beaucoup décentralisé vers les provinces beaucoup de fonctions qui auraient été l'apanage de la Région. On parle des foires, des aéroports, des politiques de gestion des sports, de la culture, de l'urbanisme, du logement, des services publics, des écoles. Tout a été délégué aux provinces, nous, nous donnions l'orientation, nous programmions au niveau régional et les provinces mettaient en place des projets et demandaient les financements à la Région.»

Ce discours fait écho aux documents de planification qui précèdent le retour au premier plan de la question métropolitaine (Belli & Mesolella 2009). En 2005 est rédigé le Schéma de développement du territoire régional, un document préliminaire contenant les orientations pour la mise à jour du Plan Territorial Régional alors en vigueur. Dans ce texte on peut encore lire la volonté des acteurs régionaux de faire de la région « le protagoniste du polycentrisme européen » (Région Emilie-Romagne, 2005).

Dans notre entretien, D. Manca, maire d'Imola, reconnait les apports bénéfiques de ce modèle de développement polycentrique mais remet en question sa pertinence dans la conjoncture économique actuelle :

> « Attention, le polycentrisme, qui signifie construire la région comme une fédération de territoires, qui de Rimini à Piacenza ont des forts taux d'homogénéité, où l'écart entre riches et pauvres est bien plus faible qu'ailleurs, c'est ce qui a fait que l'Emilie-Romagne est passée d'une des régions à les plus pauvres d'Europe à une des plus riches. Il ne faut pas penser que le polycentrisme est un échec, mais dans les mutations actuelles, il n'est plus suffisant »

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

2.2. un modèle aujourd'hui très contesté

[12] Elle délègue notamment des techniciens pour animer les différentes tables-rondes grâce à la loi régionale n°3/2010.

Ce qui revient sans cesse dans le discours des acteurs politiques interrogés c'est la dénonciation des dérives du polycentrisme sur le plan économique. Le territoire régional compte 4 aéroports dont 3 sont très largement déficitaires, la plupart des villes disposent de leur propre parc des expositions et accueillent des foires susceptibles de se faire de la concurrence (SGI, 2010)… Il y a moins 15 ans , en 2001, la Région a ainsi investi une fortune, plus de 500 millions d'Euros selon S. Gamberini, maire de Casalecchio di Reno, une commune limitrophe de Bologne, pour rénover et ajouter de nouveaux pavillons au parc des expositions de Rimini : « Nous, on a dépensé cinq cent millions là-dedans pour une foire qui aujourd'hui est en grande partie vide et qui quand elle se remplit vient concurrencer Bologne...Alors que Bologne avait besoin d'investissements pour rester compétitive et conserver son rang de quatrième d'Europe. C'est ce que j'appelle le polycentrisme stupide »

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

2.3. Le rôle des acteurs économiques

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

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

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

Publié dans Cremaschi M., Delpirou A., Rivière D. et Salone C., Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : Regards croisés France / Italie, Planum Publisher, p.29-40.



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

Il n'a pas fallu longtemps pour que ces idées soient reprises dans le discours des acteurs politiques qui reprennent souvent exactement les mêmes exemples ou données chiffrées. Les raisons évoquées pour justifier ce changement de perspective sur le territoire régional tiennent avant tout du contexte économique. Sont d'abord citées la globalisation qui exacerbe les concurrences entre territoires et rend nécessaire le renforcement de la compétitivité, puis la crise économique qui oblige à une rationalisation d'investissements de plus en plus limités. Vasco Errani, le président la Région, disait alors : « on doit dépasser le polycentrisme pour mieux valoriser les vocations naturelles et les niveaux d'excellences spécifiques à chacun de nos territoires, et ce à partir de Bologne métropolitaine ». Aujourd'hui la métropolisation figure au premier rang des préoccupations du dernier Plan Territorial Régional, le principal instrument de programmation de l'institution régionale.[14]

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

3.1. La concordance des référents identitaires mobilisés

De cette série d'entretiens avec les acteurs de la construction métropolitaine bolognaise ressortent deux conditions majeures à la réussite de ce processus : l'adhésion de la population locale et la reconnaissance de la métropole bolognaise à l'extérieur de ses frontières et des frontières régionales et nationales. Aux yeux de la classe politique, il sera donc fondamental d'accompagner la naissance de la ville métropolitaine de Bologne d'un certain effort en termes de la communication institutionnelle et de marketing territorial.

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

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

Cette liste de caractéristiques évoquées dans le discours de la Région peut être comparée avec les mots choisis par le représentant de la ville de Bologne lorsqu'il évoque dans notre entretien les prémices de la construction de l'image de la ville métropolitaine : « Bologne a des spécificités qui sont : la culture, son université, son système de welfare provincial ». Au cours de la discussion il mentionne lui aussi l'excellence des produits alimentaires et la place de choix de Bologne la mécanique de précision. Ainsi qu'un trait qui semble très cher : celui de la citoyenneté active. On constate donc une forte similarité dans les référents identitaires évoqués par les acteurs des deux niveaux de gouvernement, la Région et la métropole à naître. Cette complémentarité peut aussi être interprétée comme la manifestation d'une forme d'hégémonie exercée par Bologne sur sa région. Ainsi, les acteurs régionaux peuvent être amènés à minimiser l'influence des caractéristiques liées aux zones périphériques du territoire régional dans la construction de ce qui fait l'identité territoriale de l'Emilie-Romagne, et ce au profit de Bologne qui apparaît dès lors comme une véritable vitrine.

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

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

En 2010, la Région fait voter une loi (LR 3/2010) concernant la participation. Celle-ci exige que les délibérations des institutions régionales ou infrarégionale soient suspendues lorsque s'engage un processus participatif et qu'elles ne reprennent qu'une fois en possession des documents issue de la participation. Ce règlement a très vite trouvé un écho chez les dirigeants de la municipalité de Bologne puisque celle-ci a présenté en février dernier un règlement communal[17] sur la citoyenneté active et la participation. Sur le site officiel de l'institution, le maire V. Merola parle alors d'un défi à relever, celui de ne pas laisser le principe de subsidiarité horizontale devenir lettre morte, voire « hypocrisie constitutionnelle » et rendre possible de manière concrète l'apport des citoyens à l'administration de la ville.

Le terrain était donc favorable pour les partisans de la démocratie participative pour tenter de faire de la rédaction du statut de la ville métropolitaine un haut-lieu de participation politique, c'est l'objectif de l'association Laboratorio Urbano qui a promu «le statut pour le vivre-ensemble et la démocratie

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

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

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

délibérative dans la ville métropolitaine de Bologne ». Le projet de cette association, qui a fédéré six collectivités locales (dont la commune de Bologne[18]), seize autres associations de la société civile et a bénéficié du soutien de la Région au titre de la loi régionale sur la participation évoquée ci-dessus, bloquant de fait les délibérations des institutions en la matière.



Figure 4 | Invitation à se rendre à l'Electronic Town meeting reçue par les différents participants au processus de participation politique mis en place par l'association Laboratorio Urbano

Les différentes phases de l'opération se sont déroulées entre octobre 2012 et avril 2014 et ont débouché sur un « Electronic Town Meeting », une rencontre qui s'est tenue le samedi 12 avril 2014 avec les participants aux phases précédentes du processus de participation afin de rédiger le document qui sera proposé pour la rédaction du statut. Les médias locaux et les institutions ont beaucoup communiqué sur cette initiative, ce qui tend à montrer la volonté de présenter la capacité d'autogouvernement et la participation comme trait identitaire local, même si en définitive moins de 1500 personnes ont effectivement pris un rôle actif dans ce processus. Ce qui tend à relativiser la portée réelle du phénomène de la participation politique au-delà des discours des acteurs politiques. De plus, rien n'indique que les propositions des citoyens seront entendues lors de la rédaction officielle du statut, surtout si on considère qu'un des points principaux issus des revendications des citoyens est l'élection directe du « maire métropolitain », rôle attribué de fait au maire de la commune centre dans le texte de loi.

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

La complémentarité dans les thèmes mis en évidence pour définir l'identité de la Région Emilie-Romagne et de la ville métropolitaine est évidente. Mais si ce sont les mêmes *référents identitaires* qui sont mobilisés, les entretiens effectués ont révélé l'existence d'une légère concurrence symbolique en ce qui concerne la primauté :

« Presque tout ce que la Région met en avant pour parler d'elle sont des choses qui se sont développées d'abord à Bologne et qui ont également atteint des hauts niveaux de performances sur les autres territoires de la région. L'Université est née ici, à Bologne le welfare est en place depuis les années 1960, la région n'avait même pas été instituée. » déclare G. Barigazzi, le chef de cabinet du maire de Bologne. A l'inverse les représentants de la Région ont tendance à insister que les différents points forts et les capacités d'innovation de la région sont réparties sur tout le territoire régional et pas concentrés à Bologne. L'exemple le plus fréquemment évoqué étant le système de prise en charge des jeunes enfants

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

(crèches et écoles maternelles) qui est un des piliers du welfare régional et dont les principales innovations viennent de la province de Reggio-Emilia.

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

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

Bibliographie

Belli A., Mesolella A. (2009), *Forme plurime della pianificazione regionale*, Alinea, Firenze.

Delpirou A., Mourlane S. (2011), *Atlas de l'Italie contemporaine*, Autrement, Paris.

Fabbro S. (2007), Il *progetto della regione europea. Regole e strategie del territorio di fronte all'European Spatial Planning*, Franco Angeli, Milano.

Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell Italia e dell Europa*, Il Mulino, Bologna, 432p.

Finzi R. (dir., 1996), *Storia d'Italia. Le Regioni Dall'Unità a oggi. L'Emilia-Romagna*, Giulio Enaudi Editore, Torino.

Gambi L. (1980), "L'Emilia-Romagna è una regione ?", in Avellini L., Palazzi M., *L'Emilia-Romagna, una regione*, Zanichelli Editore, Bologna, 145p.

Lefèvre C., Jouve B. (1996), "Dynamique institutionnelle et culture politique territoriale : la cité métropolitaine de Bologne", in *Revue française de sociologie*, no. 37, vol. 3, pp. 369 - 396.

Mistri, M. (2013), *La città metropolitana: una confusa riforma italiana*. La Gru, Padova.

Ramazza S. (2013) "Per un riordino territoriale metropolitano a Bologna, semplificazione della governance e fusione dei communi", Provincia di Bologne, maggio 2013.

Rivière D. (1997), "Découpage régional et recompositions territoriales en Italie", in *L'information géographique*. vol. 61, n°5, pp. 187 - 197.

Rivière D. (2000), "Naples, province métropolitaine à construire", in *Ville en parallèle*, no. 30-31, pp. 253 – 273.

Rivière D. (2004), *L'Italie : des régions à l'Europe*, Armand Colin, Paris, 252p.

Società Geografica Italiana (2010), *Il Nord / I Nord. Per una interpretazione geopolitica della "Questione settentrionale",* Rapporto annuale 2010, Roma.

Tanter-Toubon A. (2006), "La construction institutionnelle du territoire métropolitain en Italie : le cas de Bologne", in Fraboulet D., Rivière D. (dir..), *La ville sans bornes, la ville et ses bornes*, Editions Nolin, Paris, pp. 235- 248.

Publié dans Cremaschi M., Delpirou A., Rivière D. et Salone C., Métropoles et régions entre concurrences et complémentarités : Regards croisés France / Italie, Planum Publisher, p.29-40.

Rapports et documents divers
SISTAN (2013), rapport URBES "il benessere equo e sostenibile nelle città"
PTR Regione Emilia-Romagna (2010), Regione Emilia-Romagna