

**LA GOUVERNANCE OU L'ÉVIDENCE DU MULTIPLE.
LE CAS DES MÉTROPOLIS EN FRANCE ET EN ITALIE**

**GOVERNANCE, ALWAYS MULTILEVEL.
THE CASE OF METROPOLITAN GOVERNMENTAL AREAS
IN FRANCE AND ITALY**

Vincent de Briant*

Abstract

Governance is by "nature" multiple or/and multilevel. The case of the creation of a statute for metropolitan areas in France and Italy is one of the illustrations. France and Italy have been trying for more than twenty years to put up a special status for the global-cities of their territory. The recent revival of the process in both countries simultaneously puts out the difficulty to institutionalize powerful communities that upset the traditional scheduling territories, beyond the differences that separate France and Italy. This is why in both cases , global-cities are entities "under control" , but which are intended to be emancipated ...

Keywords: governance, metropolies, multiplicity, administration, levels

L'évidence du caractère multi-niveaux de la gouvernance est telle qu'on cherchera en vain, le plus souvent, une définition très spécifique de la notion de « gouvernance multiniveaux » (*multi-level governance, MLG*), par

* Vincent de Briant est Maître de conférences en droit public, université Paris-Est Créteil (UPEC). Contact: vincentdebriant@orange.fr

rapport à celle de gouvernance, y compris chez celui qui « a proposé le premier »¹, en l'occurrence Gary Marks, de recourir à ce concept, forgé pour la circonstance, afin de mieux comprendre le processus de décision dans l'Union européenne. Pour Gary Marks en effet, la MLG² est « un système de négociation continue entre les gouvernements imbriqués à plusieurs niveaux »³, dont l'Union européenne est l'incarnation.

Mais la gouvernance n'est-elle pas déjà cela, depuis Ronald Coase⁴, non seulement en économie des conventions, mais aussi en sciences politiques ou en droit ? En quoi la définition de la Banque mondiale, même par le détour de la "bonne gouvernance", ou celle des spécialistes de la gouvernance territoriale est-elle si différente de celle qu'en donne Gary Marks ?

Pour la Banque mondiale, en effet, la gouvernance désigne « l'ensemble des traditions et institutions par lesquelles le pouvoir s'exerce dans un pays⁵ ». La « bonne gouvernance » n'exige, selon elle, que de le faire « pour le bien de tous », ce qui à l'évidence ouvre un vaste débat, mais ni sur la définition de la gouvernance, ni sur le fait qu'elle puisse être multiniveaux, y compris dans ce cas.

¹ Simona Piattoni, *The Theory of Multi-level Governance*, Oxford, 2010, p. 17.

² On utilisera ici l'abréviation anglaise de multi-level governance, pour « gouvernance multi-niveaux ».

³ « A system on continuous negotiation among nested governments at several territorial tiers », Gary Marks, « Structural Policy and Multilevel Governance en the EC », in Alan Cafruny ad Glenda Rosenthal (eds), *The State of the European Community, Vol. 2 : The Masstricht Debates ad Beyond* (Boulder, CO : Lynne Rienner, and Harlow : Longman), 1992, p. 392.

⁴ Ronald Coase, « The nature of the firm » (1937), in O. E. Williamson and S.G. Winter (eds.), *The nature of the firm, origins, evolution and development*, New York : Oxford University Press, 1993, pp. 18-33.

⁵ « ...Elle comprend (1) les procédés par lesquels les titulaires du pouvoir sont choisis, contrôlés et remplacés (2) la capacité du gouvernement à gérer efficacement les ressources et à appliquer des politiques solides, et (3) le respect des citoyens et de l'Etat envers les institutions régissant les interactions économiques et sociales intervenant entre eux », www.worldbank.org/wbi/governance.

Pour les spécialistes de la gouvernance territoriale, il s'agit de rendre compte des «*nouvelles formes interactives de gouvernement dans lesquelles les acteurs privés, les différentes organisations publiques, les groupes ou communautés de citoyens, ou d'autres types d'acteurs, prennent part à la formulation de la politique*»⁶. Mais qui dit que le pouvoir ou la formulation du politique dans un pays, est déconnecté de son environnement local, régional ou international, et donc là encore que la gouvernance territoriale n'est pas multiniveaux ?

En cela il apparaît que, même si la forme change, que le territoire peut varier, ou que l'on s'intéresse à la question au plan interne ou externe, dans tous les cas, étudier la gouvernance, c'est prendre acte du fait que «*tout le monde gouverne*»... à tous les niveaux et entre tous les niveaux, que ce soit sous forme de polyarchie⁷ et de réseaux, comme le cas de l'institution des métropoles en France et en Italie peut permettre de l'illustrer.

En effet, la concomitance est frappante, et mérite sans doute qu'on s'y arrête. Quand l'Assemblée nationale française adoptait définitivement le 19 décembre 2013 la loi de *modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles (MAPAM)*⁸, devenue la loi du 27 janvier 2014, la Chambre des députés en Italie faisait quasiment de même, deux jours plus tard, le 21 décembre 2013, en votant en première lecture, le projet de loi relatif aux *villes métropolitaines, aux provinces et aux unions et fusions de communes*⁹,

⁶ Gérard Marcou, François Rangeon, Jean-Louis Thiebault, « Les relations contractuelles entre collectivités publiques », in *Le gouvernement des villes, territoire et pouvoir*, Paris : Ed. Descartes & Cie, 1997, p. 140.

⁷ Robert Dahl, *Who governs ? Democracy and power in an American city*, New Haven : Yale University Press, 1963.

⁸ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, J.O., 28 janvier 2014, p.1562, texte n° 3.

⁹ Disegno di legge *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni* (1542) adopté en première lecture par la Chambre des députés le 21 décembre 2013 et devenu la Legge, 7 aprile 2014, n. 56, *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*. (14G00069) (GU n.81 del 7-4-2014)

promulgué le 7 avril 2014, soit à peine plus de deux mois après la loi française.

L'un comme l'autre ont en effet pour but de mettre en place un statut pour les « métropoles », qui est devenu un enjeu majeur de la réforme de l'Etat en France comme en Italie, dans la recherche d'un optimum territorial auquel il est censé contribuer. Il fait en cela écho à l'idée communément admise aujourd'hui suivant laquelle la métropole est « un territoire urbain bénéficiant d'économies d'agglomération en raison de sa taille notamment [et] concentrant des fonctions lui permettant de participer aux circulations de longue portée »¹⁰. La volonté de l'institutionnaliser dans les deux pays traduit leur volonté commune d'instrumentaliser la métropole, dans une perspective principalement économique, pour maîtriser la dépense publique, mais aussi pour favoriser la croissance. Elle est clairement évoquée dans le cas italien puisqu'il s'agit en effet de répondre aux demandes « pressantes des autorités européennes de maîtrise des dépenses publiques de l'administration territoriale »¹¹, mais aussi dans le cas français où on affiche une volonté de s'appuyer sur les métropoles pour « faire émerger une nouvelle croissance économique par un soutien local aux entreprises et à leur créativité »¹².

Il apparaît en effet dans les deux cas, que l'institutionnalisation de la métropole, sous la forme d'un statut juridique particulier, peut être à l'origine d'une simplification de la carte administrative, la métropole pouvant se substituer en tout ou partie à d'autres collectivités territoriales, sur le territoire urbain, et donc engendrer des économies d'échelles.

¹⁰ Ludovic Halbert, Patricia Cicille, Denise Pumain, Céline Rozenblat, *Quelles métropoles en Europe ?* Travaux n°16, Paris, Datar/La doc. fr. 2012, p. 38. Quatre éléments principaux distinguent d'après les auteurs la métropole : le poids démographique élevé et le cosmopolitisme démographique ; le fait d'être un lieu de la production et de la circulation des idées ; l'existence de réseaux de production mondialisés et l'existence de réseaux géodiplomatiques supranationaux.

¹¹ Disegno di legge costituzionale, n°1543, Presentato 20 agosto 2013, *Abolizione delle province*, p. 1.

¹² Exposé des motifs, projet de loi n°495, de *modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, 10 avril 2013, p. 4.

Mais il apparaît aussi, d'une manière plus globale, que la création des métropoles a des causes plus profondes. Elle reflète une mutation dans les politiques publiques de développement qui instrumentalisent les grandes villes pour en faire « des champions nationaux »¹³ au même titre que les grandes entreprises, dans un contexte de mondialisation¹⁴. On le perçoit clairement dans les objectifs assignés à la « métropole de Lyon » instituée dans la loi du 27 janvier 2014 « pour élaborer et conduire un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, sportif, culturel et social de son territoire, afin d'en améliorer la *compétitivité* et la cohésion »¹⁵. C'est ainsi que sont perçues les métropoles, de part et d'autre du massif alpin et bien au-delà¹⁶, voire les réseaux de métropoles¹⁷.

Celles-ci, ou les « villes métropolitaines » (*Città metropolitana*), dont on abordera ici que les personnes morales qualifiées comme telles par la loi dans les deux pays, sont cependant porteuses d'*enjeux* qui dépassent le seul contexte économique, comme la comparaison juridique, administrative et politique, qu'il s'agit d'opérer ici entre la France et l'Italie, le met clairement en évidence.

¹³ Colin Crouch, Patrick Le Galès, « Cities as national champions ? », *Journal of European Public Policy*, 19:3, pp. 405-419, 2012, DOI: 10.1080/13501763.2011.640795, p. 405. Voir aussi pour la France, Christian Lefèvre, notamment à propos du cas de la métropole parisienne qui est désormais considérée comme métropole « de rang international en concurrence avec toutes les autres, en non plus seulement comme un territoire à n'envisager qu'au niveau national » (traduction de l'auteur), Lefèvre (C.), « France : Metropolitan Areas as New Reference Territories for Public Policies », in ed. Lea, Van Den Berg, Eric Braun, Jan Van Der Meer, *National Policy responses to Urban challenges in Europe*, Ashgate, 2007, p. 164-165. Pour l'Italie, dans le même ouvrage, Ilaria Bramezza, « Italy : Toward the Recognition of the Strategic Relevance of Metropolitan Cities », pp. 245-269.

¹⁴ Voir notamment « Les atouts métropolitains », Veltz (P.), *Mondialisation, villes et territoires*, PUF, 2007, pp. 253-258.

¹⁵ Art. L.3611-2 CGCT, loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, art. 26, *op. cit.*

¹⁶ D'après l'OCDE, « les régions métropolitaines ont engendré environ 60% de la croissance globale dans la zone OCDE entre 2000 et 2010 », *Panorama des régions*, OCDE (2013).

¹⁷ Sur la perception de l'Italie du Nord, comme « réseau de métropoles », voir notamment, voir notamment Paolo Perulli, a cura di, *Nord. Une città-regione globale.*, Il Mulino, 2012.

En effet, en partie à cause de leur appartenance commune au système de gouvernement local qualifié parfois de « *Franco-Napoleonic* »¹⁸, une comparaison entre les deux « métropolisations » permet de mieux comprendre la spécificité de ce statut particulier des grandes villes dans l'organisation des territoires, qu'elles soient françaises ou italiennes.

Ce particularisme de la « ville métropolitaine », se mesure en premier lieu au fait que sa reconnaissance institutionnelle, aujourd'hui comme hier, *dérange* la gouvernance territoriale à tous les niveaux de sa structure et de son fonctionnement (I). En elle illustre en cela son caractère irréductiblement multiniveaux. De ce fait, elle suscite au plan local comme au plan national la tentation d'en conserver le *contrôle* (II), en vain sans doute, compte tenu de ce qu'elle est.

*

I – La « métropole » en France et en Italie : une institution qui *dérange* la gouvernance traditionnelle

En France comme en Italie, la métropole constitue en effet, une possible réponse au problème contemporain de coordination efficace du global et du local, comme l'expression anglo-saxonne de « *global city-regions* »¹⁹ le met clairement en évidence. Et donc constitue une illustration du caractère multiniveaux de la gouvernance, dès lors que la métropole est alors en elle-même une nouvelle forme de gouvernance territoriale, que la notion de « régime urbain »²⁰ notamment tente de décrire. En cela elle interpelle

¹⁸ Luigi Bobbio, « Italy : after the storm », in *Comparing local governance*, Palgrave, 2005, p. 29.

¹⁹ Alen J. Scott, John Agnew, Edward W. Soja, Michael Storper, « Global City-Regions », in *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, ed. Alan Scott, Oxford University Press, 2012, pp.12-30.

²⁰ Clarence Stone, « Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach ». *Journal of Urban Affairs*, 1993, 15, pp. 1-28. Voir aussi, Gilles Pinson, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Métropoles*, 7/2010, pp. 2-15, et Fortunata Piselli, Luigi Burroni, Francesco Ramella, *Governare città. Beni collettivi et politiche metropolitane*, Donzelli editore, 2012.

radicalement, dans les deux pays, une administration territoriale, instrumentalisée par l'Etat, qui fait abstraction de la *nature* des territoires, en dehors du territoire national, voire régional, si on admet l'existence de métropoles de différents niveaux.²¹

L'administration territoriale a en effet été conçue dans les deux cas sur un modèle purement fonctionnel (A), que la métropole vient *déranger*, à partir du moment où elle échappe en partie à ce modèle (B).

A) Une gouvernance territoriale fonctionnelle, en France comme en Italie

Comparer, c'est « dégager les ressemblances ou les différences »²² par rapport à un critère. A l'aune de l'administration territoriale, il y a des différences entre la France et l'Italie dans bien des domaines, comme le statut des régions (voir *infra*) ou celui de la fonction publique²³... Ce qui frappe néanmoins, c'est que les administrations territoriales françaises et italiennes se ressemblent, en quantité comme en qualité, notamment parce qu'elles ont une inspiration commune, issue pour une large part de la Révolution française et des deux épisodes napoléoniens, dont « l'empreinte [...] a été conservée au fil du temps » et constitue « toujours un point de repère d'une grande importance pour comprendre le fonctionnement du système local italien »²⁴ ou français, et des

²¹ Ludovic Halbert, Patricia Cicille, Denise Pumain, Céline Rozenblat distinguent dans ce sens les « métropoles majeures » (ex : Paris), les « métropoles principales » (ex : Milan, Rome) et les « aires urbaines fonctionnelles » (AUF, ex : Lyon, Marseille, Strasbourg, Bologne, Florence, Turin...), dotées de certaines fonctions métropolitaines identifiées par leur domaine (affaires, université, services, industrie, agricole, touristique...). Voir Ludovic Halbert, Patricia Cicille, Denise Pumain, Céline Rozenblat, *Quelles métropoles en Europe ?* Paris, Datar/La doc. fr., 2012, p. 104.

²² André Lalande, « Comparaison », *Vocabulaire technique et critique de la philosophie*, Paris : PUF, 1997 (1926), p. 154.

²³ Ainsi les agents des collectivités territoriales en Italie sont majoritairement « contractuels » par rapport la France où ils sont pour l'essentiel titulaires.

²⁴ Luciano Vandelli, *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino, 2011, p. 11. Traduction de l'auteur de l'article, comme toutes les autres traductions par la suite, à l'exception de la Constitution italienne, dont la traduction provient du texte mis en ligne sur le site du Sénat italien, dont on peut considérer qu'elle fait foi :

https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf.

multiples « arrangements » territoriaux que l'on peut y trouver.²⁵

Elles renvoient de ce fait à un Etat qui dispose des mêmes fondements, ceux d'une « République, une et indivisible », comme le dispose l'article 5 de la Constitution italienne du 22 décembre 1947²⁶, auquel fait écho la « République indivisible » de l'article 1^{er} de la Constitution française du 4 octobre 1958. La France et l'Italie sont par ailleurs des Etats à la fois déconcentrés et décentralisés²⁷ comprenant chacun trois catégories de collectivités territoriales de droit commun, du moins jusqu'à la création effective des métropoles.

Le caractère fonctionnel ou instrumental de la gouvernance du territoire se manifeste par un découpage uniforme du territoire en communes (*communi*) et départements (*provincia*) dotés de statuts et de compétences fixées pour l'essentiel par la loi, auxquels se sont ajoutés par la suite les groupements de communes (*unioni di comuni*) et les régions (*regioni*), sans omettre dans un cas comme dans l'autre des territoires à statut particulier, notamment insulaires ou ultra-marins, largement autonomes, qu'on n'abordera pas ici.

Le mimétisme à cet égard s'étend jusqu'au nombre de ces collectivités, largement comparable d'un Etat à l'autre. Au 1^{er} janvier 2013, on dénombrait en effet, 21 régions de droit commun en France²⁸ et 15 en Italie (plus 5 régions autonomes), et 101 départements en France, pour 107 provinces en Italie (dont 2 provinces autonomes). Seul le nombre de

²⁵ Vincent de Briant, « Contribution à l'étude des arrangements fédératifs, de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire décentralisé », *Fédéralisme-Régionalisme*, Volume 9- 2009, n°2 - Le fédéralisme sans l'Etat fédéral, <http://popups.ulg.ac.be/federalisme/document.php?id=841>.

²⁶ https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf.

²⁷ L'article 5 de la Constitution italienne dispose en effet que « la République, une et indivisible, reconnaît et favorise les autonomies locales; réalise dans les services qui dépendent de l'Etat la plus large décentralisation administrative; adapte les principes et les méthodes de sa législation aux exigences de l'autonomie et de la décentralisation » (*loc.cit.*), tout comme le précise l'article 1^{er} de la Constitution française selon lequel, « la France est une République indivisible [...] Son organisation est décentralisée ».

²⁸ Il faut y ajouter la Corse et les 4 régions d'outre-mer dont deux, la Guyane et la Martinique sont en voie de regroupement avec les départements.

communes et de syndicats de communes distingue vraiment la France et l'Italie : 36681 communes dans le premier cas (plus 2145 communautés et 13400 syndicats²⁹), 8071³⁰ pour le second (et 370 syndicats plus 3127 institutions rattachées³¹). Ce n'est en revanche pas le cas du nombre d'aires urbaines fonctionnelles, au sens géographique de la notion (47 pour la France, 42 pour l'Italie³²), et pas vraiment non plus de ce fait pour ce qui concerne le nombre de métropoles envisagées : 13 en France, sous différents statuts (dont le Grand Paris)... et 10 en Italie (dont Rome, métropole à statut dérogatoire).

On peut également observer que les ressources financières des collectivités territoriales se divisent dans le deux pays, de manière comparable et dans des proportions similaires, au moins jusqu'en 2009, entre ressources fiscales locales et dotation de l'Etat, sur la base de dispositions constitutionnelles introduites en 2001³³ pour l'Italie, et en 2003³⁴ pour la France, dont la convergence là encore ne peut qu'être soulignée.

²⁹ Au 1^{er} janvier 2014, BIS, DGCL, n°98, janvier 2014.

³⁰ Au 1^{er} janvier 2014, Institut national de la statistique, <http://www.istat.it/it/>.

³¹ Au 1^{er} juillet 2013, <http://www.centrodocumentazionecomuni.it>, pour les syndicats. Les institutions rattachées constituent une « myriade d'organisations » de type « agences » ou « entreprises contrôles par les collectivités locales, selon le ministère de développement économique (exposé des motifs, Proposta di legge, n°1854, *Disposizioni transitorie in materia di province e di città metropolitane*, 26 novembre 2013).

³² Voir Ludovic Halbert, Patricia Cicille, Denise Pumain, Céline Rozenblat *Quelles métropoles en Europe ?*, *op. cit.*, p. 104. L'aire urbaine fonctionnelle (AUF) est un territoire de fonctionnement de proximité d'un ensemble urbain caractérisé comme un espace de vie quotidienne ; ensemble d'unités administratives locales – LAU2 – d'un seul tenant et sans enclave, constitué d'une aire urbaine morphologique (AUM) principale d'une couronne périurbaine.

³³ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n°3, *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, (G.U. n°248, 24 octobre 2001).

³⁴ Loi constitutionnelle n°2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République (J.O., 29 mars 2003, p. 5568).

| L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES | |
|--|--|
| Art. 72-2, Constitution française | Art. 119, Constitution italienne |
| Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi (al. 1). | Les Communes, les Provinces, les <i>Villes métropolitaines</i> et les Régions ont une autonomie financière des recettes et des dépenses (al. 1). |
| Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine (al. 2). | Elles disposent de co-participations aux recettes fiscales du Trésor public rapportables à leur territoire (al. 2). |
| Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre (al. 3). | Les Communes, les Provinces, les <i>Villes métropolitaines</i> et les Régions ont des ressources autonomes. Elles établissent et appliquent des impôts et des recettes propres, en harmonie avec la Constitution et selon les principes de coordination des finances publiques et du système fiscal (al. 2). |
| Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi (al. 4). | Les recettes provenant des sources visées aux alinéas précédents permettent aux Communes, aux Provinces, aux <i>Villes métropolitaines</i> et aux Régions de financer intégralement les fonctions de nature publique qui leur sont attribuées (al. 4). |
| La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales (al. 5). | La loi de l'État établit un fonds de péréquation, sans obligation d'affectation à une destination déterminée, pour les territoires ayant une capacité fiscale par habitant inférieure (al. 3). |

L'Italie constitutionnalise par ailleurs deux éléments, qui n'ont qu'un statut législatif en France : les dotations ou subventions de l'Etat d'une part, y compris aux « villes métropolitaines »³⁵, et l'affectation de l'endettement à l'investissement, d'autre part.³⁶

Depuis 2009 a été initié en Italie une réforme financière et fiscale visant à remplacer en partie les dotations de l'Etat par un partage des impôts nationaux, mais aussi à renforcer la péréquation par la mise en place d'un fonds, géré par l'Etat, pour garantir le fonctionnement des services publics de base (santé, éducation, aide sociale) dans les régions à faible revenus.³⁷

Au final, en 2010, la part dans l'investissement public des collectivités territoriales est la même en France et en Italie : 73% de « l'investissement direct infranational »³⁸. Il existe en revanche une vraie différence conjoncturelle : les collectivités territoriales italiennes ont été prise dans la tourmente financière de 2007, dans des proportions deux à trois fois plus importantes que les collectivités territoriales françaises. D'où, en partie la relance des réformes territoriales en Italie, en raison de la crise politique qui en est résulté, tant il apparaît que «chaque crise politique grave engendre [en Italie] une vague de réformisme territorial »³⁹.

³⁵ Art. 119, al. 5 : « Afin de promouvoir le développement économique, la cohésion et la solidarité sociale, d'éliminer les déséquilibres économiques et sociaux, de faciliter l'exercice effectif des droits de la personne, ou bien d'assurer l'accomplissement d'autres missions dépassant l'exercice de leurs fonctions normales, l'État alloue des ressources additionnelles et réalise des interventions spéciales en faveur de Communes, Provinces, Villes Métropolitaines et Régions spécifiques », *op. cit.*

³⁶ Art. 119, al. 6 : « Elles ne peuvent avoir recours à l'endettement que pour le financement des dépenses d'investissement ». Le même alinéa précise par ailleurs que « toute garantie de la part de l'État sur les emprunts qu'elles contractent est exclue », *op. cit.*, ...comme on l'observe, d'une certaine manière, dans le cas français.

³⁷ *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne*, Dexia, juillet 2011.

³⁸ *Finances publiques territoriales dans l'Union européenne*, *op. cit.*, p. 8.

³⁹ Evelyne Ritaine, « Italie : territoires au bord de la crise politique », in Richard Balme, Philippe Garraud, Vincent Hoffmann-Martinot, Evelyne Ritaine, *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris : L'Harmattan, 1994, p.118.

On précisera encore que l'examen des compétences respectives des trois catégories de collectivités territoriales permet là aussi d'identifier de nombreuses similitudes, sur la base des réformes introduites depuis 1982 en France, et d'une clarification des « fonctions » des collectivités territoriales réalisée dans le cas de l'Italie, par la loi 142/90, consolidée en 2000⁴⁰, qui constitue le texte général sur l'organisation et les compétences des collectivités locales infra-régionales. Il précise notamment que les communes et les provinces italiennes « disposent d'une autonomie statutaire, réglementaire, organisationnel et administratif, ainsi que financière et fiscale »⁴¹, dans le respect des lois qui s'imposent à elles, en référence directe au principe constitutionnel de subsidiarité. A ce titre la commune, comme la province, « prend soin de ses intérêts et promeut son développement ».

La commune est cependant plus particulièrement chargée de « toutes les fonctions administratives qui se rapportent à la population et au territoire municipal », sauf si une fonction est expressément attribuée à une autre entité par la loi de l'État ou au niveau régional. Cela renvoie à l'action sanitaire et sociale, à l'urbanisme et au développement économique, ce à quoi s'ajoute les écoles primaires, la santé publique, la voirie et la collecte des ordures ménagères. Les communes les plus grandes peuvent également se doter d'une police municipale à caractère administratif. La commune et le maire exercent aussi un certain nombre de fonctions au nom de l'État (état civil, organisation des élections...).

Les provinces veillent, comme les communes, à leurs « intérêts », et exercent par ailleurs, avant la réforme prévue pour 2014, cinq compétences principales : la planification et la coordination du développement territorial (sous le contrôle de la région et en partenariat avec les communes) la protection de l'environnement, l'enseignement secondaire, la réglementation des transports ainsi que l'entretien des routes secondaires.

⁴⁰ Instaurée par la loi 142/90 et réglementée par le décret législatif n° 267/2000 du *Testo Unico Enti Locali* (TUEL) (Droit consolidé des collectivités locales) ou *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, approvato con Decreto Legislativo (DDL) 18 agosto 2000, n. 267.

⁴¹ DDL, 267/2000, art. 3 « Autonomia dei comuni e delle province ».

En cela la répartition des compétences entre département et commune n'est pas identique à celle de la France, mais la somme des fonctions communales, intercommunales et départementales est largement comparable et explique pour une part dans les deux cas, les projets de métropolisation par fusion de l'ensemble de ces entités locales.

En définitive, en matière d'administration territoriale, la principale différence entre la France et l'Italie concerne les régions, même si on peut se demander si ces différences ne vont pas se réduire, compte tenu des prises de positions récentes sur le sujet à la fois du Gouvernement français et du représentant de l'Assemblée des régions de France, en faveur de nouvelles compétences règlementaires d'application des lois, effectivement instituées par le projet loi *Nouvelle organisation territoriale de la République* (NOTRe), qui doit être adopté avant la fin juin 2014 par le Parlement français. A ce jour en effet, les régions italiennes, disposent de compétences législatives régionales, dont ne disposent pas les régions françaises à l'exception de certains territoires d'outre-mer qui peuvent adopter des « lois de pays », auxquelles on peut comparer les lois régionales italiennes, même sous un régime juridique différent.⁴²

Le pouvoir des régions italiennes va cependant plus loin, au moins en théorie. Instituées en effet en 1972, les régions de droit commun vont se voir reconnaître en 1990 la possibilité de déterminer la répartition des compétences entre collectivités situées sur leur territoire, sous réserve d'un accord avec les collectivités concernées et du respect de la loi de l'Etat. Cette orientation est confirmée et renforcée entre 1997 (*Lois Bassanini*⁴³) et 2001, mais de manière ambiguë, avec la définition par la loi, puis par la Constitution, des bases du « fédéralisme administratif » italien, suivant lequel le pouvoir législatif est en effet divisé d'une part en compétences exclusives détenues par l'Etat, dont « la législation électorale, [les] organes

⁴² C'est le cas notamment pour la Nouvelle-Calédonie (art. 99, loi n°99-209 du 19 mars 1999 organique *relative à la Nouvelle-Calédonie*). Voir sur le régime de ces « lois », Laure Bausinger-Garnier, *La loi du pays en Nouvelle-Calédonie*, L'Harmattan, 2001. C'est aussi le cas pour la Polynésie française, même sous un régime juridique différent (art. 140 et s., loi organique n°2004-192 du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française*).

⁴³ *Legge sulla riforma della pubblica amministrazione e semplificazione amministrativa* (n°59/1997) e il decreto legislativo del 31 marzo 1998.

directeurs et [les] fonctions fondamentales des communes, des provinces et des villes métropolitaines » (art. 117), et d'autre part en compétences concurrentes à l'Etat et à la région. A ce propos il est bien précisé que « dans les matières faisant l'objet de législation concurrente le pouvoir législatif échoit aux régions, sous réserve de la fixation des principes fondamentaux, qui relève de la législation de l'État ». Les compétences ne relevant ni des compétences exclusives de l'Etat, ni des compétences concurrentes, échoient à la région, mais il apparaît que « l'auto-organisation » des régions est fortement limitée par la loi de l'Etat, comme l'a toujours confirmé la Cour constitutionnelle italienne.

C'est en cela que si l'Etat italien est souvent qualifié d'*Etat régional*, son régionalisme s'opère dans le cadre d'un Etat unitaire, les régions n'étant par ailleurs pas représentées en tant que telles au Sénat⁴⁴, malgré la révision constitutionnelle de 2001⁴⁵, qui institue la compétence législative régionale, dès lors que « le législateur national conserve le passe-partout pour s'immiscer légitimement dans les matières de compétence régionale concurrente »⁴⁶.

C'est même ce que confirme le projet de réforme électorale et de réforme constitutionnelle annoncé en janvier 2014, sur la base d'un accord politique entre le Parti démocrate (PD) et Forza Italia (FI), car il prévoit de renforcer la chambre des députés au détriment du Sénat.⁴⁷ C'est pourquoi un tel projet enracine le sentiment ancien qu'en « Italie la poursuite du

⁴⁴ Les sénateurs sont élus au suffrage universel direct dans des circonscriptions régionales. Les sièges sont attribués au scrutin proportionnel, par liste, en fonction du nombre de sièges attribués à chaque région (DDL 270, 21 décembre 2005). Le cumul des mandats est interdit par la Constitution entre mandat régional et national ou européen.

⁴⁵ Legge costituzionale, 18 ottobre 2001, *op. cit.*

⁴⁶ Marina Calamo Specchia, « La réforme du 5ème Titre de la Constitution italienne et la nouvelle discipline constitutionnelle des rapports avec l'Union européenne », 6ème Congrès français de droit constitutionnel, Montpellier, 9-11 juin 2005, p. 15.

⁴⁷ Le projet élaboré par Matteo Renzi pour le Parti démocrate (*Partito Democratico*) et Silvio Berlusconi pour le Forza Italia, a été présenté le 15 février 2014 au Parlement. Il prévoit de transformer le Sénat en assemblée consultative des régions, et de supprimer les 110 provinces... (http://www.corriere.it/politica/14_gennaio_18/). La désignation de Matteo Renzi, comme président du Conseil, le 17 février 2014, renforce la probabilité de l'adoption de telles réformes.

fédéralisme a été entravée par l'alliance, non dite, entre un centralisme persistant, qui a prévalu lorsque l'Italie est né comme un Etat en 1861, et une forte tradition toujours présente de localisme »⁴⁸, et donc que le « régionalisme » italien ne constitue pas un obstacle radical dans le cadre d'une comparaison juridique et institutionnelle avec la France, aujourd'hui comme hier.⁴⁹

Le cas du préfet en constitue une dernière illustration. Ce dernier est en effet dans les deux cas le représentant de l'Etat et du Gouvernement au niveau départemental (ou son équivalent territorial, la province dans le cas de l'Italie) ou au niveau régional, et constitue l'interlocuteur privilégié des collectivités territoriales, mais aussi celui qui exerce un contrôle sur les actes, même *a posteriori*, notamment dans un contexte de décentralisation renforcée, entamée en France et en Italie depuis les années 80. A cet égard, la régionalisation, qui aurait dû conduire à une disparition des services déconcentrés de l'Etat, n'a pas aboutie de part et d'autre du massif alpin, même si les transferts ou délégations de compétences se multiplient. L'Italie comprend donc toujours une présence préfectorale conçue dès l'origine « comme un moyen d'éviter l'application du modèle constitutionnel régionaliste, c'est-à-dire comme un instrument d'affirmation des administrations centrales »⁵⁰. On pourrait en dire presque autant du cas français.

La coordination de l'Etat et des collectivités territoriales, instituée dès les années 70, est assurée en Italie au niveau local par une conférence provinciale (*Conferenza provinciale*) et une conférence régionale permanentes (*Conferenza regionale*), présidée par le préfet compétent, dans lesquelles sont

⁴⁸ Gianfranco Baldini, Brunetta Baldi, « Decentralization in Italy and the Troubles of Federalization », *Regional & Federal Studies*, DOI: 10.1080/13597566.2013.827116, p. 2. Voir aussi, dans le même sens, sur l'Espagne et l'Italie, André Fazi, Pierre-Antoine Tomasi, « L'encadrement de la différenciation législative : leçons italiennes et espagnoles », *Pouvoirs locaux*, n°98, 2013, pp. 82-87.

⁴⁹ Voir par exemple, Sidney Tarrow, *Between Center and Periphery. Grassroots in Italy and France*, Yale University Press, 1977.

⁵⁰ Francesco Merloni, « Italie : du centralisme de l'Etat à la République des autonomies territoriales », in André Delcamp, John Louglin, dir., *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, Paris, La doc. fr., 2002, p. 217.

représentées les services de l'Etat et dans lesquelles siègent les représentants des collectivités territoriales.

On peut souligner là encore le mimétisme institutionnel, dès lors que l'on retrouve ces mêmes conférences dans le cas français...dans la version initiale du projet de réforme territoriale présenté en 2013⁵¹, sous le nom de « conférences territoriales de l'action publique ». On a effet vu disparaître dans sa version définitive, promulguée le 27 janvier 2014, la formation Etat/collectivités territoriales, qui aurait dû exercer la même fonction coordinatrice qu'en Italie, à partir du moment où subsiste une administration territoriale à la fois déconcentrée et décentralisée.

En effet, le préfet italien, à la tête du « bureau local du Gouvernement », est chargé de favoriser « toutes les formes possibles de collaboration interinstitutionnelle »⁵² entre l'Etat et les collectivités territoriales, dans le respect des principes énoncés par la Constitution depuis 2001. Il continuera de le faire en France, mais dans un cadre plus dissimulé...auquel il est habitué. Pourtant, les conférences territoriales de l'action publique françaises ressemblent toujours aux conférences italiennes, mais ce ne sont dès lors pas les mêmes. Elles sont en effet comparables aux conseils des autonomies locales, « organe(s) de consultation entre la Région et les collectivités locales » (*Consiglio delle autonomie locali*), prévues à l'article 123 de la Constitution, pour permettre la coordination des collectivités entre elles.

Ainsi, dans cette administration territoriale à trois catégories de collectivités, et deux niveaux de services déconcentrés en France comme en Italie, la métropole doit désormais trouver sa place, et bousculer à ce titre l'ensemble du système local ou régional, qui jusqu'en 2014, avait en définitive triomphé de toutes les réformes.

⁵¹ Avant-projet de loi de décentralisation et de réforme de l'action publique, finalement divisé en trois projets de loi distincts lors de sa présentation en Conseil des ministres, le 10 avril 2013, dont la loi MAPAM, modifiée pour la circonstance.

⁵² AA.VV. *Manuale di diritto degli enti locali*, 22^{ème} éd., Simone, 2013, p. 21.

B) Une gouvernance « dérangée » par la consécration d'un niveau particulier : celui des métropoles.

Depuis les épisodes napoléoniens franco-italiens, qui ont posé les bases de l'administration territoriale dans les deux pays, « la ville en tant que telle n'a jamais été une catégorie juridique »⁵³, pas plus qu'on n'a pu identifier un « droit de la ville »⁵⁴ qui se distinguerait dans l'un ou l'autre cas du droit de l'urbanisme. L'Etat s'est en effet construit en partie contre le pouvoir urbain, en instrumentalisant à cette fin le département, mais aussi la région, ou s'en assurant le contrôle.

La ville en effet dérange l'administration territoriale de l'Etat, mais aussi celle des collectivités territoriales de droit commun, et *a fortiori* la métropole, au-delà même du cas franco-italien, dans la mesure où elle « n'est pas l'agglomération en plus grand »⁵⁵, mais bien « l'acteur collectif après lequel court la science urbaine réformiste depuis cinquante ans »⁵⁶. Chacun s'accorde en effet à considérer que les métropoles, voire les régions métropolitaines, « représentent les nœuds des réseaux mondiaux dans les domaines économique et, social, culturel »⁵⁷, et même sans doute politique, qui par eux-mêmes modifient la place de tous les autres acteurs territoriaux. Ce dont il faut bien prendre acte et rendre compte.

Ce qui ne s'accomplit pas sans résistances, car « l'intégration dans le tissu de l'administration locale, à limites territoriales traditionnellement presque

⁵³ Jacques Caillosse, « Politique de la ville et territoires, la ville sans droit », *Pouvoirs locaux*, n°25 II/1995, p. 110.

⁵⁴ Comme tente de le faire désormais Jean-Bernard Auby, *Droit de la ville. Du fonctionnement des villes au droit à la Ville*, Paris : Lexisnexis, 2013.

⁵⁵ Daniel Behar, « De quoi la métropole est-elle le nom ? », *Extra-muros*, Mairie de Paris, 2004, p. 53.

⁵⁶ Emmanuel Négrier, « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 2012/1 n° 141, (pp. 73-86) DOI : 10.3917/rfap.141.0073, p. 82

⁵⁷ Leonardo Dominici, « Premessa » in Guiseppe Ferrari, Pierciro Galeone, a cura di., *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Il Mulino, 2010, p. 7.

immobile, et, depuis 1948, tenu par de strictes garanties constitutionnelles, d'une entité vaste et puissante, est problématique à plusieurs égards »⁵⁸, en Italie, comme en France. De qui ou de quoi la métropole prend-elle ou doit-elle prendre la place ? Telle est bien la question qui se pose avec la métropole. Comme collectivité territoriale, mais aussi comme établissement public de coopération intercommunale, la métropole ne peut être une entité locale comme les autres. C'est pourquoi dans les deux pays, le tâtonnement est grand, et les échecs nombreux, en matière d'institutionnalisation des métropoles, par crainte paradoxale de les voir émerger.

On peut dater des années 90 les dernières tentatives « franco-italiennes » pour y parvenir, quasiment en vain à ce jour. En France, c'est la loi d'orientation du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République⁵⁹, dite « A.T.R. », qui relance un mouvement interrompu depuis 1966 avec la création des premières communautés urbaines et des « villes nouvelles »⁶⁰.

L'échec des « communautés de villes » instituées par la loi ATR conduira à l'adoption de la loi du 12 juillet 1999⁶¹, qui réforme les communautés urbaines, et transforme les communautés de ville en communautés d'agglomération. Avec elle, dans le cadre d'un processus qui s'est achevé seulement à la fin de l'année 2013, la ville a un statut, celui d'une *fédération* de communes urbaines ou péri-urbaines, dont les plus intégrées, les « communautés urbaines », permettent de se rapprocher, pour les plus grandes d'entre elles, de la forme et des compétences des métropoles. Mais celles-ci n'apparaîtront comme telles qu'avec la loi du 16 décembre 2010 de

⁵⁸ « La città metropolitana nel dirrito comparato : spunti e suggestioni per il caso italiano », Giuseppe Ferrari, in Leonardo Dominici, « Premessa » in Giuseppe Ferrari, Pierciro Galeone, a cura di., *op. cit.*, p. 224.

⁵⁹ Loi n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République, (J.O., 8 février 1992, p. 2064).

⁶⁰ Loi n°66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, et loi n°70-610 du 10 juillet 1970, dite « loi Boscher », tendant à faciliter la création d'agglomérations nouvelles.

⁶¹ Loi n°99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (J.O., 13 juillet 1999. p. 10361

réforme des collectivités territoriales⁶², reprise et amplifiée à ce propos par celle du 27 janvier 2014.⁶³

C'est dans ce dernier texte qu'on perçoit le mieux en quoi la métropole dérange dans le cas français : elle prend potentiellement la place du département et devient le partenaire obligé de la région en matière de développement économique. Le cas de la « métropole de Lyon » l'illustre clairement : le choix a été fait avec la loi MAPAM d'ériger la « métropole de Lyon » en collectivité territoriale « à statut particulier » au sens de l'article 72 de la Constitution, et de la placer dans la troisième partie du Code général des collectivités territoriales (CGCT), consacrée aux départements, sous la forme d'un livre spécifique, le livre VI. Elle se voit en effet transférer les compétences du département du Rhône sur son territoire et reconnaître un rôle majeur, on l'a vu, pour le développement et la « compétitivité » de son territoire, dont le rôle incombe en principe à la région. C'est sans doute pourquoi en France, la métropole de Lyon est un cas particulier, dès lors qu'elle est la seule métropole érigée en collectivité territoriale, les autres étant seulement des établissements publics de coopération intercommunale... pour le moment.

On peut ainsi percevoir le cheminement lent, complexe, et souvent contradictoire qui aura permis l'émergence des métropoles françaises sur le plan statutaire, et qui n'est sans doute pas terminé. On peut remarquer les mêmes difficultés en Italie.

La catégorie de « ville métropolitaine » est en effet instituée pour la première fois par la loi n°142 du 8 Juin 1990, (loi 142/90, articles 17-21), dans le cadre de la réforme d'ensemble des collectivités locales ; puis introduite dans la Constitution en 2001, (art. 114, loi constitutionnelle 3/2001⁶⁴). Mais

⁶² Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de *réforme des collectivités territoriales*, J.O., 17 décembre 2010, texte n°1.

⁶³ Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, *op. cit.*

⁶⁴ La réforme constitutionnelle du 18 octobre 2001 (3/2001), modifie l'art. 114 du titre V, « Les régions, les provinces et les communes » de la Constitution du 27 décembre 1947, qui dispose alors : « La République se compose des Communes, des Provinces, des Villes métropolitaines, des Régions et de l'État. Les Communes, les Provinces, les Villes métropolitaines et les Régions sont des entités collectives autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution. Rome est la capitale de la République. Son organisation est régie par la loi de l'État ».

aucune ville métropolitaine ne voit cependant le jour, en raison, comme en France, du *grand dérangement* dont elles pouvaient être potentiellement la cause pour les régions, les provinces et les communes, même pour des raisons différentes, mais aussi pour l'Etat.

Il appartenait en effet aux régions dans la loi de 1990 de constituer les aires métropolitaines, ce qu'elles n'ont pu ou voulu faire, en raison de la crainte de voir leur rôle (ou celui de leurs représentants) se réduire au profit des « villes métropolitaines ». Une crainte partagée par des provinces et des communes soucieuses pour les unes de conserver leurs compétences et pour les autres de « ne pas perdre leur identité »⁶⁵.

Dans ce sens, il apparaît qu'« une des limites les plus évidentes de la loi n°142/90, réside dans l'ambiguïté entre la centralisation du modèle de métropole et le caractère volontaire de sa mise en œuvre confiée à la région »⁶⁶. C'est pourquoi aucune des réformes intervenues depuis 1990 n'a pu débloquent la situation, et ce d'autant moins que la réforme de la loi de 1990, par la loi n°436/93 a transformé l'obligation de création des villes métropolitaines en simple faculté, soumise à référendum dans les communes concernées. D'où la multiplication d'initiatives locales au sein des grandes aires urbaines, se référant à la « planification stratégique comme instrument de pilotage, mettant en avant l'importance de la construction [...] d'un consensus »⁶⁷, comme ce fût ainsi la mission à Turin d'une *assemblee metropolitana* regroupant sous une forme associative, l'ensemble des forces vives du territoire, pour porter des projets de développements urbains.⁶⁸

⁶⁵ Carmela Mariano, *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, Saggi, 2011, p. 21.

⁶⁶ *idem*.

⁶⁷ Christian Lefèvre, *Gouverner les métropoles*, Paris : LGDJ, 2009, p. 63.

⁶⁸ Voir notamment, Fabio Amato, Matteo Bolocan Goldstein, Marco Cremaschi, Francesca Governa, Gabriele Pasqui, « Torino, Milano, Roma, Napoli. Ciclo politico, agenda urbana, Policies (1993-2010) » et Luigi Mazza, « Governo del Territorio et pianificazione spaziale » in Giuseppe Dematteis, a cura di, *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio, 2011, pp. 207-260, et pp. 261-316.

Il a dès lors fallu attendre 2009, pour qu'une nouvelle tentative ne semble en mesure d'atteindre le but initial : créer des « villes métropolitaines ». En effet, sous la pression de la crise financière notamment, mais aussi pour mettre en œuvre les « co-participations »⁶⁹ aux recettes fiscales prévues par la réforme constitutionnelle de 2001, la loi déléguée sur le fédéralisme fiscal⁷⁰, n°42 du 5 mai 2009 (42/09)⁷¹, réforme la procédure de mise en place des métropoles (art. 23), en confiant au Gouvernement la responsabilité d'adopter dans les 36 mois suivant la date d'entrée en vigueur de la loi (soit le 21 mai 2012), un décret-loi pour la création des villes métropolitaines, sous réserve de leur approbation par référendum organisé au niveau de la province.

Le décret-loi n°95 du 6 juillet 2012, converti avec modifications, en loi n°135 le 7 Août 2012 (135/12) renforce par ailleurs encore la ville métropolitaine en prévoyant la suppression de la province, lorsque la métropole est instituée. Mais ce sont précisément ces dernières dispositions qui ont été déclarées non conformes à la Constitution par la Cour constitutionnelle italienne, dans son arrêt n°220 du 3 juillet 2013⁷², au motif que le décret-loi est un « acte destiné à traiter les cas extraordinaires de nécessité et d'urgence » (art. 77, Constitution), qui ne peut dès lors être utilisé pour réaliser une réforme globale du système d'administration et d'autonomie locale, protégé par la Constitution (notamment depuis 2001). En outre, selon la Cour, « la modification des limites de chaque province exige une « initiative des communes concernées » - qui doit nécessairement précéder l'initiative législative au sens strict - et l'avis, même non contraignant, de la région (art. 133, Constitution).

⁶⁹ Art. 119 de la Constitution (voir tableau ci-dessus).

⁷⁰ On rappellera ici que la notion de « fédéralisme fiscal » ne renvoie pas nécessairement à un Etat fédéral. Voir notamment Per Molander, *Fiscal federalism in Unitary States*, Kluwer Academic Publishers, 2004.

⁷¹ Legge 5 maggio 2009, n. 42, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119, della Costituzione*, G.U. n°103, 6 maggio 2009.

⁷² Corte Costituzionale, Sentenza n°220/2013, *In materia di riordino delle province e loro funzioni*. L'arrêt de la Cour constitutionnelle 220/2013, du 3 juillet 2013, déclare non conforme plusieurs dispositions de deux décret-lois (DL n°201/2011 DL n°95/2012).

D'où, la présentation d'un nouveau projet de loi ordinaire en Conseil des ministres le 5 juillet 2013, redéfinissant le rôle des provinces, avant leur suppression toujours envisagée⁷³, et réformant le régime des villes métropolitaines. D'où également un projet de réforme constitutionnelle disposant que « la loi de l'Etat définit le territoire, les fonctions, le mode de financement et l'organisation des villes métropolitaines »⁷⁴. Et en la matière, plus question de référendum local ou d'auto-organisation, si ce n'est à la marge.

Comme en France, en effet, l'institution de la métropole redevient *l'affaire de l'Etat*, sans doute pour mieux en signifier à la fois l'importance et la volonté d'en contrôler le développement, à partir du moment où elle dérange tout le jeu institutionnel local, de la commune à la région en passant par le département, quand ce n'est pas l'Etat lui-même qui est obligé de se repositionner en conséquence, ne fût-ce que pour en garder la maîtrise, comme il a toujours tenté de le faire en matière de développement urbain⁷⁵.

C'est pourquoi, c'est bien la loi qui en Italie désigne les futures métropoles à constituer (Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Bari, Naples, Reggio Calabria et Rome), tout comme la loi française en prévoit trois de manière spécifique (la « métropole du Grand Paris » au 1^{er} janvier 2016, la « métropole de Lyon », déjà créée et la « métropole Aix-Marseille-Provence » au 1^{er} janvier 2016) tout en fixant des critères permettant la création par décret de 10 métropoles supplémentaires (instituées par décret au 1^{er} janvier 2015). Il est néanmoins dans la nature des métropoles de s'émanciper...

⁷³ Disegno di legge costituzionale, n°1543, *Abolizione delle province*, 20 agosto 2013.

⁷⁴ *idem*, art. 1, 2. c).

⁷⁵ « La prédominance du rôle de l'Etat dans la maîtrise de l'urbain », notamment dans les périodes autoritaires, voire totalitaires, en France comme en Italie, l'illustre de manière caricaturale. Sur le rôle en la matière de la France de Vichy, voir notamment Thierry Oblet, *Gouverner la ville*, Puf, 2005, p. 112 et s. Voir aussi pour l'Italie, Alice Ingold, *Négocier la ville : Projet urbain, société et fascisme à Milan*, Paris : EHESS éd., 2003.

*

II – La « métropole » en France et en Italie : un niveau de gouvernance sous contrôle ?

L'une des manifestations de la volonté de conserver les métropoles sous contrôle, est dans les deux cas manifesté par celle de ne pas en faire des collectivités territoriales de premier rang, à la notable exception de Lyon, qui de ce fait confirme bien la règle (A). Pourtant, les métropoles oscillent entre le statut de personne fondative, contrôlée par leurs membres ou leur « créateur », et corporative, manifestant l'existence d'une volonté propre (B), qui ne peut que s'affirmer.

A) La métropole, une institution de « second rang »

Quelle est la nature juridique de la métropole ? La question importe parce qu'elle conditionne en partie son intégrité statutaire. Clairement, dans le cas français, son existence n'est ni définie, ni mentionnée dans la Constitution, ce qui en fait une catégorie relevant de la loi ordinaire, et donc que cette dernière peut faire et défaire, comme le montre la loi du 27 janvier 2014 par rapport à celle du 16 décembre 2010 qui a instituée la catégorie.⁷⁶

On l'a vu, le choix a été fait avec la loi MAPAM de faire de la « métropole de Lyon », une collectivité territoriale « à statut particulier ». C'est en cela une collectivité territoriale à part entière, ce qui n'est pas le cas des autres métropoles, qui ne sont que des « groupements » particuliers : des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), qui s'ajoutent aux catégories existantes, dont aucune n'est supprimée.

⁷⁶ Voir notamment sur le régime de 2010, Florence Lérique, dir., *A L'heure de la métropolisation*, Paris : L'Harmattan, 2012.

En effet, depuis sa création par la loi du 16 décembre 2010, la métropole de droit commun est inscrite dans la catégorie des EPCI⁷⁷, tout comme depuis 2014, la « métropole d'Aix-Marseille-Provence », même si elle fait l'objet de dispositions particulières, tandis que « la métropole du Grand Paris » est qualifiée d'EPCI « à statut particulier »... Même si on a pu considérer que les EPCI pouvaient être des « collectivités mal nommées »⁷⁸, il n'en demeure pas moins que leur statut d'établissement public renvoie à leur vocation instrumentale pour les communes membres, comme pour l'Etat. On le perçoit bien pour la France, dès lors que l'Etat s'est donné les moyens de parachever et de rationaliser la carte intercommunale au 1^{er} janvier 2014, sans qu'individuellement les communes concernées n'aient la possibilité juridique de s'y opposer.

Néanmoins, le socle de la métropole reste communal, même si, dans le cas italien, le débat parlementaire a fait apparaître des divergences sur ce point. En effet le projet de loi gouvernemental exprime clairement la volonté de ne conserver que deux collectivités de premier rang : la région et la commune. La métropole est en effet qualifiée dans le texte d'origine de collectivité territoriale de « deuxième niveau », relevant de la loi de l'Etat italien, le projet de réforme disposant, on l'a vu, que « la loi de l'Etat définit le territoire, fonctions, le mode de financement et l'organisation des villes métropolitaines »⁷⁹. Cependant, le texte adopté en première lecture par la Chambre des députés, le 21 décembre 2013, qualifie la métropole de « collectivité territoriale de vaste zone » (« area vasta »), lui redonnant ce fait le rang de collectivité pleine et entière, ce qu'il ne peut néanmoins éviter de faire en l'absence d'une révision de la Constitution, prévue à cet effet ultérieurement.

⁷⁷ Article L. 5210-1-1 A, CGCT : « Forment la catégorie des établissements publics de coopération intercommunale les syndicats de communes, les communautés de communes, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, les syndicats d'agglomération nouvelle et les métropoles ».

⁷⁸ Jean-François Joye, « Les E.P.C.I. à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées », *Les Petites Affiches*, 16 mai 2003, n° 98, p. 4.

⁷⁹ *loc.cit.* art. 1, 2. c).

Pourtant, c'est bien la tentation de la collectivité de « second rang » qui domine également dans le cas italien. Le projet de loi relatif aux villes métropolitaines est en effet accompagné d'un second projet, de réforme constitutionnelle cette fois, qui vise à priver les « villes métropolitaines » de leur statut de collectivité territoriale « de premier rang », en revenant sur ce point sur la réforme de 2001 qui les avait ajoutées à la liste des collectivités énumérées comme telles à l'article 114 de la Constitution. Dans sa version actuelle, cet article dispose en effet que « la République se compose des Communes, des Provinces, des Villes Métropolitaines, des Régions et de l'État. Les Communes, les Provinces, les Villes Métropolitaines et les Régions sont des entités autonomes ayant un statut, des pouvoirs et des fonctions propres, conformément aux principes établis par la Constitution ». Tel ne serait plus le cas, pour les Villes métropolitaines, mais aussi pour la province, si le projet de réforme constitutionnelle était adopté.

Pour les distinguer encore un peu plus des collectivités territoriales, on peut observer encore que, comme en France, l'exécutif de la métropole italienne est élu au second degré, contrairement aux présidents de région en Italie, aux présidents des provinces ou aux maires des communes de plus de 15000 habitants, tous élus au suffrage universel direct.⁸⁰

Dans le même sens, on peut constater que les maires des communes membres de la métropole, y occupent une large place, dans le but de mieux la contrôler, comme la description des principaux éléments de du statut de la « ville métropolitaine » peut le mettre en évidence. En cela, la métropole est conçue comme fondative, mais ce qu'elle n'est peut être pas tout à fait en réalité.

⁸⁰ Avec vote sur une liste distincte ou non, pour désigner les conseillers régionaux, provinciaux au municipaux.

B) Le statut de la métropole : entre personnes fondative et personne corporative

La distinction entre personnes *fondatives* et *corporatives* a été clairement posée au début du siècle dernier par Léon Michoud, à propos des personnes morales de droit privé, tout en se demandant si elle pouvait présenter un quelconque intérêt pour des personnes publiques. C'est bien le cas ici. Selon lui en effet, « la différence entre la fondation et la corporation est la suivante : dans la corporation, l'élément intérêt et l'élément volonté se trouvent réunis ; c'est le groupe même des intéressés qui forme l'organisation destinée à dégager la volonté collective du groupe ; dans la fondation, au contraire, les deux éléments sont séparés ; ils sont reliés l'un à l'autre par une volonté extérieure au groupe lui-même, celle du fondateur. On peut dire [...] que la volonté est ici transcendante et non immanente : elle est donnée du dehors et non du dedans »⁸¹.

Ainsi, la personne corporative a une volonté « immanente »⁸² identifiable en matière d'administration locale notamment par la désignation en interne de ses porte-paroles, en l'occurrence par l'élection et non la nomination par une autorité extérieure. A ce titre, elle seule a une véritable autonomie de la volonté qui la désigne ici comme acteur à part entière dans le territoire.

On n'en est pas là pour les métropoles, mais la manière même de les désigner, sans référence à la notion de « communauté » ou de « syndicat », en France comme en Italie, met en évidence le fait qu'elles sont bien *autre chose*, ou qu'elles ont vocation à le devenir, comme l'examen de leur statut peut conduire à le montrer.

Pour ce qui concerne la France, on se limitera ici à rappeler dans ce sens, que les métropoles peuvent dans une certaine mesure imposer leur volonté aux communes *dans* l'établissement public de coopération intercommunale

⁸¹ *ibidem*, p. 207.

⁸² *ibidem*.

auquel elles appartiennent, celui-ci pouvant être assimilé à une *fédération de communes*. En effet, les populations comme les communes y sont représentées, puisque la loi dispose que, dans le conseil de la métropole, d'une part « l'attribution des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne aux communes membres de l'établissement public de coopération intercommunale [...] garantit une représentation essentiellement démographique », et que d'autre part, « l'attribution d'un siège à chaque commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale assure la représentation de l'ensemble des communes »⁸³.

Il est clair qu'en pareille hypothèse la représentation de la population de la commune-centre peut être majoritaire, mais pas nécessairement. Par ailleurs la loi institue des « minorités de blocage » en faveur des communes membres, par exemple pour la définition de l'intérêt métropolitain, en disposant que « lorsque l'exercice des compétences [...] est subordonné à [s]a reconnaissance [...], celui-ci est déterminé à la majorité des deux tiers du conseil de la métropole »⁸⁴.

Statutairement, cette dernière hésite donc entre un caractère fondatif ou corporatif, comme on peut l'observer tout autant dans le cas italien à partir de l'examen du projet de création de « villes métropolitaines », tel qu'exposé dans le texte du 7 avril 2014, adopté en Italie⁸⁵.

En premier lieu, il convient de rappeler que dans le projet, le territoire de la métropole devrait être le même que celui de la province homonyme (art. 3), qu'elle remplace à l'issue d'une période transitoire, même s'il peut y avoir des changements à l'initiative des communes intéressées, après avis de la région, et avec un dernier mot laissé à l'Etat puisque le changement de périmètre nécessite une loi nationale. En cela, la métropole échappe à la volonté locale, puisque c'est l'Etat qui décide, contrairement aux dispositifs antérieurs.

⁸³ Art. L. 5211-6-1 CGCT, loi n°2014-58 du 27 janvier 2014, art. 41.

⁸⁴ Article L5217-2 CGCT, loi n°2014-58 du 27 janvier 2014. Cela vaut également pour le plan local d'urbanisme comme le précise, pour lever toute ambiguïté, la loi accès au logement et urbanisme rénové (ALUR), adoptée définitivement le 19 février 2014, qui précise que « lorsque le plan local d'urbanisme est approuvé par une métropole, ou par la métropole de Lyon, le conseil de la métropole l'approuve à la majorité simple des votes exprimés ».

⁸⁵ Legge, 7 aprile 2014, n. 56, Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni. (14G00069) (GU n.81 del 7-4-2014)

On retrouve néanmoins l'expression d'une volonté exprimée localement au niveau des organes de la métropole. Ils sont au nombre de trois : le maire métropolitain (*Sindaco metropolitano*), exécutif de la métropole ; le conseil métropolitain (*Consiglio metropolitano*), organe délibérant de la métropole et la conférence métropolitaine (*Conferenza metropolitana*) organe chargé d'adopter les statuts et de les modifier.

Plus spécifiquement, le maire métropolitain est de droit le maire de la capitale provinciale. Il représente la métropole, convoque et préside le conseil métropolitain et la conférence métropolitaine. Il conduit les affaires de la métropole, fait des propositions et supervise le fonctionnement des services et des bureaux. Il exerce toutes les autres fonctions conférées par la loi. Il peut enfin nommer un adjoint au maire (et fonctions des délégués permanents) parmi les conseillers métropolitains. Toutefois, les statuts peuvent opter pour l'élection directe du conseil métropolitain et du maire, dans un sens corporatif.

Le conseil métropolitain est l'organe de direction et de contrôle. Il approuve en effet les règlements, les plans et les programmes de toute nature. Il formule aussi une proposition de statut au moment de la constitution de la métropole, et donne son avis sur ses modifications. Enfin il approuve le budget, préparé par le maire.

Ce conseil est élu pour cinq ans par les maires et les conseillers des municipalités de la métropole, sur la base d'un vote pondéré par le nombre d'habitants de chaque commune.⁸⁶ Il s'agit d'un scrutin de liste, à la représentation proportionnelle. Aucune commune ne peut dépasser 45%

⁸⁶ « La valeur de 1 est attribuée à la voix du maire ou conseiller de la municipalité avec une population de moins de 3000 habitants, puis 0,75 au vote de maire ou de conseiller de la municipalité avec une population supérieure à 3000 et d'au plus 10 000 habitants ; 0,60 à un vote du maire ou de conseiller municipalité avec une population supérieure à 10 000 et d'au plus 30 000 habitants ; 0,40 au vote de maire ou de conseiller de la municipalité avec une population supérieure à 30 000 et d'au plus 100 000 habitants ; 0,30 à un vote du maire ou de conseiller de la municipalité population supérieure à 100 000 et pas plus de 250 000 habitants ; 0,26 à un vote du maire ou de conseiller de la municipalité dont la population dépasse 250 000 et pas plus de 500 000 habitants ; 0,24 à un vote du maire ou de conseiller de la municipalité avec une population de plus de 500 000 et pas plus de un million d'habitants ; 0,20 au vote de maire ou de conseiller de la municipalité dont la population dépasse un million d'habitants » (art. 5 de la loi du 7 avril 2014).

des sièges dans le rapport entre sa population et celle de la ville métropolitaine à laquelle elle appartient. Si tel est le cas, le nombre de siège attribué aux autres communes est augmenté au prorata de leur population, jusqu'à une limite de 35%. On notera que dans chaque liste, l'autre sexe peut être représenté par plus des deux tiers de ses membres.

La conférence est composée du maire métropolitain, qui convoque et préside, et des maires des communes appartenant à la ville métropolitaine. Elle est l'organe délibérant sur les statuts de la métropole et ses éventuelles modifications. En la matière, la conférence se prononce pour leur adoption par le vote positif d'au moins un tiers des municipalités incluses dans la métropole ainsi que la majorité de sa population résidente. On notera ici que la chambre des députés a renforcé les pouvoirs du conseil par rapport à la conférence en lui donnant le pouvoir d'approuver définitivement le budget après que la conférence ait donné son avis. Si une telle modification devenait définitive, elle contribuerait à renforcer le caractère corporatif de la métropole, et inversement dans le cas contraire. C'est le maire métropolitain qui convoque la conférence et exerce les fonctions de président de la conférence. Tous les votes sont pondérés par la prise en compte de la population de la commune représentée, sur des bases comparables à celles utilisées pour l'élection des membres du conseil.

Les villes métropolitaines se voient transférer les « fonctions » (*funzioni*) et les ressources des provinces dont elles prennent la succession. Elles adoptent en conséquence le plan stratégique de l'aire métropolitaine, qui s'impose aux communes et aux unions de communes, et qui tient compte des orientations définies par la région. Elles sont également chargées : de la planification de l'utilisation des terres en général y compris les installations de communication ; des réseaux, des services et des infrastructures; de la structuration de la gestion coordonnée des services publics des communes membres ainsi que de l'organisation des services publics d'intérêt général dans les centres urbains ; de la mobilité et la maintenance du réseau routier dans l'aire métropolitaine ; de la promotion et la coordination du développement économique et social; ainsi que de la promotion et la coordination de l'informatisation et de la numérisation. Des « fonctions supplémentaires » peuvent être attribuées aux villes métropolitaines, par

les régions ou par l'Etat, sans préjudice de leurs compétences respectives, telles que réparties par la Constitution.

On remarquera ici l'utilisation du mot « fonction » pour tout ce qui concerne les compétences administratives, qui se distinguent alors des compétences normatives, réservées à l'Etat et aux régions, comme le précise l'article 118 de la Constitution italienne, depuis 2001. Il dispose en effet, d'une part, que « les fonctions administratives sont attribuées aux Communes, à l'exception des fonctions qui, afin d'en assurer l'exercice unitaire, sont attribuées aux Provinces, aux Villes métropolitaines, aux Régions et à l'État, sur la base des principes de subsidiarité, de différenciation et d'adéquation », et d'autre part que « les Communes, les Provinces et les Villes Métropolitaines sont titulaires de fonctions administratives propres ou attribuées par une loi de l'État ou de la Région, selon leurs compétences respectives.⁸⁷

La distinction n'existe pas dans le cas français, pas plus entre collectivités territoriales qu'entre elles et l'Etat, d'où un débat récurrent sur la notion de compétence elle-même⁸⁸, dans la recherche sans fin de la constitution de « blocs de compétences »... qui n'existent pas. Une compétence se divise en fonctions, de différentes manières. La distinction italienne est à cet égard à la fois simple, réaliste et efficace.

Ces fonctions, ou ces compétences dans le cas français, confèrent en toutes hypothèses aux métropoles un rôle important, qui associé à leurs ressources propres leur donnent les moyens de s'émanciper à l'égard des communes membres et de s'ériger en interlocuteur de la région ou de l'Etat, ayant déjà absorbé la province ou le département en tout ou partie, en fonction des configurations locales. A ce titre au moins, la métropole

⁸⁷ https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_francese.pdf.

⁸⁸ Le débat est par illustré par Michel Verpeaux, lorsqu'il récuse l'idée même de compétences propres aux collectivités territoriales, car elle suggère selon lui « des mécanismes de répartition des compétences qui peuvent être ceux rencontrés dans les Etats fédéraux, mais pas dans un Etat unitaire dont la décentralisation n'est protégée que par un principe général de libre administration dont les contours sont dessinés par la loi » (Michel Verpeaux, « La décision du Conseil constitutionnel 2001-454 DC du 17 janvier 2002. Une décision inattendue ? » *Revue française de droit administratif*, 2002, p. 468). D'où l'intérêt de distinguer « compétence » et « fonction », comme le font les Italiens.

change la donne, parce que le corporatif a vocation à l'emporter sur le fondatif. Elle est porteuse d'une dynamique propre que leur institutionnalisation manifeste, tout comme elle manifeste les craintes relatives à cette dynamique.

La ville, et *a fortiori* « la grande ville », a en effet toujours eu un statut à part en Occident qui s'affirme dès le Moyen-Age comme pouvoir autonome, soit octroyé, soit *usurpé*, comme le souligne Max Weber, pour qui le pouvoir communal résulte « juridiquement, d'une usurpation révolutionnaire par les bourgeois », en particulier en Italie⁸⁹. C'est pourquoi, « pour les villes comme pour le monde, l'Etat se pose en obstacle, en rival, en problème »⁹⁰, rappelle notamment Jacques Lévy. Reformulé en termes de gouvernance, la ville constitue un niveau « irréductible » qui impose à des degrés divers une gouvernance multiniveaux.

C'est tout particulièrement le cas de l'Italie, qui se « distingue radicalement de ses voisins », dès le XII^e siècle, par « la prégnance du fait urbain »⁹¹, qui fait qu'aujourd'hui encore, chaque *province*, porte le nom de la ville désignée comme son chef-lieu⁹². En cela on perçoit d'emblée que la métropole dérange, presque *par nature*, un ordre institutionnel dont elle été politiquement bannie, et que comme l'Etat, les collectivités territoriales de droit commun redoutent de voir émerger, ou réémerger. Preuve supplémentaire, s'il en était encore besoin du caractère irréductible de la gouvernance multiniveaux.

⁸⁹ Max Weber, *La ville*, Aubier, 1992, p. 67.

⁹⁰ Jacques Lévy, « Mondialisation des villes », in Jean-Marc Stebé, Hubert Marchal, dir., *Traité sur la ville*, PUF, 2009, p. 674.

⁹¹ Patrick Gilli, *Villes et sociétés urbaines en Italie*, Sedes, 2005, p. 5. Voir aussi Étienne Hubert, « La construction de la ville. Sur l'urbanisation dans l'Italie médiévale », Paris, *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2004/1, pp. 109-139.

⁹² Dominique Rivière, *L'Italie. Des régions à l'Europe*, Paris : Armand Colin, 2004, p. 72.

Bibliographie

- AA.VV. (2013), *Manuale di diritto degli enti locali*, 22^{ème} éd., Simone.
- Auby, Jean-Bernard (2013), *Droit de la ville. Du fonctionnement des villes au droit à la Ville*, Paris : Lexisnexis.
- Baldini, Gianfranco; Baldi, Brunetta (2014), « Decentralization in Italy and the Troubles of Federalization », *Regional & Federal Studies*, 24, 1, 87-108.
- Bausinger-Garnier, Laure (2001), *La loi du pays en Nouvelle-Calédonie*, Paris : L'Harmattan.
- Caillosse, Jacques (1995), « Politique de la ville et territoires, la ville sans droit », *Pouvoirs locaux*, n°25, II.
- Calamo Specchia, Marina (2005), « La réforme du 5^{ème} Titre de la Constitution italienne et la nouvelle discipline constitutionnelle des rapports avec l'Union européenne », 6^{ème} Congrès français de droit constitutionnel, Montpellier, 9-11 juin 2005.
- Coase, Ronald (1937), « The nature of the firm », in O. E. Williamson and S.G. Winter (eds.), *The nature of the firm, origins, evolution and development*, New York : Oxford University Press, 1993, 18-33.
- Crouch, Colin ; Le Galès, Patrick (2012), « Cities as national champions ? », *Journal of European Public Policy*, 19:3, 405-419.
- Dahl, Robert (1963), *Who governs ? Democracy and power in an American city*, New Haven : Yale University Press.
- de Briant, Vincent (2009), « Contribution à l'étude des arrangements fédératifs, de l'Etat fédéral à l'Etat unitaire décentralisé », *Fédéralisme-Régionalisme*, Volume 9, n°2.
- Dominici, Leonardo (2010), « Premessa » in Guiseppe Ferrari, Pierciro Galeone (a cura di.), *Città a confronto. Le istituzioni metropolitane nei paesi occidentali*, Il Mulino.

- Fazi, André ; Tomasi, Pierre-Antoine (2013), « L'encadrement de la différenciation législative : leçons italiennes et espagnoles », *Pouvoirs locaux*, n°98, 82-87.
- Gilli, Patrick (2005), *Villes et sociétés urbaines en Italie*, Sedes.
- Halbert, Ludovic ; Cicille, Patricia ; Pumain, Denise ; Rozenblat, Céline (2012), *Quelles métropoles en Europe ? Travaux n°16*, Paris, Datar/La doc. fr.
- Hubert, Étienne (2004), « La construction de la ville. Sur l'urbanisation dans l'Italie médiévale », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 1, 109-139.
- Ingold, Alice (2003), *Négocier la ville : Projet urbain, société et fascisme à Milan*, Paris : EHESS éd.
- Joye, Jean-François (2003), « Les E.P.C.I. à fiscalité propre : des collectivités territoriales mal nommées », *Les Petites Affiches*, 16 mai, n° 98.
- Lefèvre, Christian (2007), « France : Metropolitan Areas as New Reference Territories for Public Policies », in Lea, Van Den Berg, Eric Braun, Jan Van Der Meer (ed.), *National Policy responses to Urban challenges in Europe*, Ashgate, 164-165.
- Lefèvre, Christian (2009), *Gouverner les métropoles*, Paris : LGDJ.
- Lerique, Florence (dir.) (2012), *A L'heure de la métropolisation*, Paris : L'Harmattan.
- Levy, Jacques (2009) « Mondialisation des villes », in Jean-Marc Stebé, Hubert Marchal (dir.), *Traité sur la ville*, Paris : PUF, 667-721.
- Marcou, Gérard ; Rangeon, François ; Thiebault, Jean-Louis (1997) « Les relations contractuelles entre collectivités publiques », in *Le gouvernement des villes, territoire et pouvoir*, Paris : Ed. Descartes & Cie.
- Mariano, Carmela (2011), *Governare la dimensione metropolitana. Democrazia ed efficienza nei processi di governo dell'area vasta*, Saggi.
- Marks, Gary (1992), « Structural Policy and Multilevel Governance en the EC », in Alan Cafruny ad Glenda Rosenthal (eds), *The State of the European Community, Vol. 2 : The Masstricht Debates ad Beyond*, Boulder, CO : Lynne Rienner, and Harlow : Longman.

- Mazza, Luigi (2011) « Governo del Territorio et pianificazione spaziale » in Guiseppe Dematteis (a cura di), *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, Marsilio.
- Merloni, Francesco (2002), « Italie : du centralisme de l'Etat à la République des autonomies territoriales », in André Delcamp, John Louglin (dir.), *La décentralisation dans les Etats de l'Union européenne*, Paris : La doc. fr.
- Molander, Per (2004), *Fiscal federalism in Unitary States*, Kluwer Academic Publishers.
- Négrier, Emmanuel (2012), « Métropolisation et réforme territoriale », *Revue française d'administration publique*, 1 n° 141, 73-86.
- Oblet, Thierry (2005), *Gouverner la ville*, Paris : PUF.
- Perulli, Paolo (a cura di) (2012), *Nord. Une città-regione globale*, Il Mulino.
- Piattoni, Simona (2010), *The Theory of Multi-level Governance*, Oxford.
- Pinson, Gilles (2010), « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Métropoles*, 7, 2-15.
- Piselli, Fortunata; Burroni, Luigi; Ramella, Francesco (2012), *Governare città. Beni collettivi et politiche metropolitane*, Donzelli editore.
- Ritaine, Evelyne (1994), « Italie : territoires au bord de la crise politique », in Richard Balme, Philippe Garraud, Vincent Hoffmann-Martinot,, Evelyne Ritaine, *Le territoire pour politiques : variations européennes*, Paris : L'Harmattan.
- Rivière, Dominique (2004), *L'Italie. Des régions à l'Europe*, Paris : Armand Colin.
- Scott, Alen J.; Agnew, John; Soja, Edward W.; Storper, Michael (2012) « Global City-Regions », in *Global City-Regions. Trends, Theory, Policy*, Alan Scott (ed.), Oxford University Press, 12-30.
- Stone, Clarence (1993), «Urban Regimes and the Capacity to Govern: a Political Economy Approach», *Journal of Urban Affairs*, 15, 1-28.
- Tarrow, Sidney (1977), *Between Center and Periphery. Grassroots in Italy and France*, Yale University Press.
- Vandelli, Luciano (2011), *Il sistema delle autonomie locali*, Il Mulino.

Veltz, P. (2007), *Mondialisation, villes et territoires*, Paris : PUF.

Verpeaux, Michel (2002), « La décision du Conseil constitutionnel 2001-454 DC du 17 janvier 2002. Une décision inattendue ? », *Revue française de droit administratif*.

Weber, Max (1992), *La ville*, Aubier.

