



**HAL**  
open science

# Métropoles vs régions ? Une approche de la politique de cohésion à partir de deux régions métropolitaines, le Latium et l'Île-de-France

Dominique Rivière, Brice Laménie

## ► To cite this version:

Dominique Rivière, Brice Laménie. Métropoles vs régions ? Une approche de la politique de cohésion à partir de deux régions métropolitaines, le Latium et l'Île-de-France. *Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon*, 2020, 94 (3), 15 p. 10.4000/geocarrefour.15513 . hal-03104365

**HAL Id: hal-03104365**

**<https://hal.science/hal-03104365>**

Submitted on 21 Oct 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



**HAL**  
open science

# Métropoles vs régions ? Une approche de la politique de cohésion à partir de deux régions métropolitaines, le Latium et l'Île-de-France

Dominique Rivière, Brice Laménie

## ► To cite this version:

Dominique Rivière, Brice Laménie. Métropoles vs régions ? Une approche de la politique de cohésion à partir de deux régions métropolitaines, le Latium et l'Île-de-France. *Géocarrefour - Revue de géographie de Lyon*, Association des amis de la revue de géographie de Lyon, 2020, 94 (3), 10.4000/geocarrefour.15513 . hal-03104365

**HAL Id: hal-03104365**

**<https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03104365>**

Submitted on 21 Oct 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Métropoles vs régions ? Une approche de la politique de cohésion à partir de deux régions métropolitaines, le Latium et l'Île-de-France**

*Metropolises versus regions? An approach to the cohesion policy based on two metropolitan regions – Lazio and Ile-de-France*

**Dominique Rivière et Brice Laménie**

<https://doi.org/10.4000/geocarrefour.15513>

### **Métropoles vs régions ? une approche de la politique de cohésion à partir de deux régions métropolitaines, le Latium et l'Ile de France**

La politique européenne de cohésion, dès ses origines, a pour échelle de référence la région, en lien avec sa mission de réduire d'abord « les écarts de développement » entre régions européennes. Mais cet ancrage s'estompe avec l'émergence d'une dimension urbaine : réserve minimum de 5% des financements du FEDER au développement urbain intégré dans la programmation 2014-20 (qui serait portée à 6% lors de la prochaine programmation), changement de nom de la DG Regio, devenue DG Régionale et urbaine... A travers l'émergence d'une dimension urbaine, l'appréhension des inégalités socio-spatiales se déplace des disparités inter-régionales vers l'infrarégional et même l'infra-urbain. C'est aussi, à l'arrière-plan, la question des acteurs du développement territorial, des partenariats qui se tissent autour de la politique de cohésion, qui est posée.

Or cette inflexion vient croiser des débats présents aussi dans les politiques publiques nationales, régionales et locales, sur fond d'affirmation des métropoles, avec en particulier les lois de *Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles* (MAPTAM) du 27 janvier 2014 en France et loi 56 *Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni* (dite Delrio) en Italie du 7 avril 2014. Dans le même temps, toujours en 2014, on assiste en France au transfert de la gestion de la politique de cohésion aux Régions. La « scène européenne » se trouve donc investie par les rapports complexes, faits de complémentarités et de concurrence, qui se tissent entre divers acteurs et échelles de l'action publique, dans un contexte marqué par le changement et, à de nombreux égards, l'incertitude institutionnelle.

On abordera ici les interactions entre la dimension urbaine de la cohésion et les reconfigurations territoriales en cours autour du couple métropole région à partir du cas de deux régions capitales, l'Île de France et le Latium. Il ne s'agit pas d'une comparaison termes à termes. En effet, s'il s'agit de deux régions riches, à ce titre non prioritaires pour la politique de cohésion, celle-ci s'y présente de façon différente. L'Italie est un Etat régionalisé, les Régions y sont

autorités de gestion de cette politique dès la mise en œuvre de la réforme des fonds structurels de 1988, alors que ce n'est le cas que depuis quelques années en France. Le Latium bénéficie d'une aide européenne double de celle de l'Île de France pour une population moindre (Tab 1, Tab 2) et la cohésion y tient, comme dans nombre de régions italiennes, un rôle majeur dans les investissements publics. Pour l'Île-de-France, une des régions les plus riches d'Europe, il serait bien difficile d'affirmer que son développement a été influencé par l'intervention de la politique de cohésion, étant donné son caractère tardif – jusqu'aux années 2000, l'Etat s'opposait à l'idée que la région-capitale puisse être assistée par l'Europe- et limitée : c'est la moins dotée des régions capitales européennes en valeur absolue comme en ratio euros/hab./an. Toutefois, c'est également celle où la croissance des fonds est la plus importante après Bruxelles.

Tableau 1: Les fonds structurels et leur évolution dans quelques régions capitales de l'UE

	Montants 2007-2013 (en million d'€)					Montants 2014-2020 (en million €)					Evolution %
	FEDER	FSE	Total	% du montant total par pays	Par n hab./année	FEDER	FSE	Total	% pays	Par n/hab.	
Île-de-France	151	527	678	2,8%	7,94	187	639	857	3%	10,04	+20,90%
Latium	736,9	701,3	1438,2	3,4%	34,8	876,67	902.534.714 €	1779,17	3,55%	43,15	+19,16%
Grand Londres	221	420	641	3,4%	10,64	181	567,6	748,6	3,96	12,43	+14,37%
Bruxelles Capitale	57,5	150	207,5	5,2%	24,64	94,6	237,6	332,2	6,5	39,5	37,53%

Réalisation YY, source : CE inforegio

Il s'agit de mettre en perspective ces deux cas<sup>1</sup> pour aborder, par leurs différences mêmes, comment la même politique est interprétée dans des contextes différents, d'interroger « par le bas » l'idée d'un modèle unique d'intégration. Par ailleurs, ce qui nous intéresse est la façon dont ces lois « métropolitaines » que sont la loi MAPTAM et la loi Delrio affectent l'action européenne dans ces régions capitales. On aurait pu penser que la coïncidence entre ces lois et la programmation 2014-20 se traduirait par une nouvelle territorialisation de la politique de cohésion, l'émergence d'un couple métropole /région, que l'on considère la métropole à travers la nouvelle échelle institutionnelle en apparition ou à travers les autres acteurs partie-prenantes du processus, dont bien sûr les communes de Rome et Paris. Or, c'est un constat mitigé, plus de concurrence que de complémentarité, qui se dégage.

<sup>1</sup> Les sources officielles sont aisément comparables (les documents opérationnels sont fabriqués peu ou prou sur le même modèle), mais l'enquête de terrain, qui a porté sur la sphère technique de la cohésion, est déséquilibrée. Côté romain, elle s'est tenue entre 2013 et 2017 avec des entretiens avec 7 acteurs de la Région Latium et de l'Etat ainsi que 5 acteurs locaux à Roma et à Fiumicino, dont certains ont été rencontrés plusieurs fois. Côté francilien, l'enquête, tirée d'un travail de thèse, comporte une cinquantaine d'entretiens menés pour l'essentiel entre 2014 et 2017 à la fois au niveau local, régional, et à un moindre degré l'Etat et l'UE, mais elle s'appuie aussi sur la "participation observante" de l'auteur, lui-même un temps acteur local de la cohésion dans la banlieue parisienne. Nous nous sommes retrouvés toutefois tous deux dans notre fréquentation assidue du service "ressources extérieures" et européennes de Plaine commune, en particulier nous remercions ici Thomas Jouanlanne et Addad Beckouche pour leur disponibilité.

Tableau 2. Quelques repères sur le Latium et l'Île-de-France

	Rome commune	Rome città metropolitana	Latium	Paris commune	Paris MGP	Île de France
Population (Millions 2018)	2,8	4,3	5,9	2,1	7	12,2
Superficie km <sup>2</sup>	1 287	5 363	17 232	105	814	12 012

Source : INSEE, ISTAT, 2019

On s'intéressera d'abord à l'interaction entre la politique de cohésion et les réformes territoriales récentes autour du couple métropole-région (1) avant d'aborder la question des échelons territoriaux d'intervention de cette politique européenne dans la métropole, l'appréhension de l'urbain qui s'en dégage (2).

### 1) Couple ou concurrence métropole-région ?

On peut tout d'abord se demander en quoi la situation créée par le tournant urbain de la cohésion sur fond de métropolisation institutionnelle crée une situation nouvelle, et quels en sont les enjeux.

#### -1.1 L'urbain et la métropole : des références tardives dans la cohésion

*« Les villes et les zones métropolitaines, où se concentrent la majorité des emplois, sont les moteurs de la croissance économique (...) Le potentiel des villes en termes d'amélioration de la compétitivité et de l'emploi est énorme, et profite en grande partie aux régions européennes. Lieu de vie de plus de 70 % des Européens, les villes sont au cœur des interventions de la politique de cohésion, qui visent à exploiter la pleine capacité économique de l'Europe ».*

Danuta Hübner, Commissaire à la politique régionale, *Promouvoir un développement urbain durable en Europe : réalisations et opportunités* », Avant-propos, COM, 2009 p.4.

Il faut relever d'emblée que les métropoles ne peuvent être qu'une référence implicite dans le traitement des questions urbaines par l'Union européenne car celle-ci ne détient pas de compétence spécifique dans ce domaine. Sur le plan institutionnel, les maillages administratifs et leur contenu, qu'il s'agisse des communes, des régions ou de tout autre niveau, sont du ressort des Etats. Sur le plan des politiques urbaines, les traités successifs ne mentionnent aucune compétence européenne relative à ce sujet<sup>2</sup>. Néanmoins, cette absence de compétence formelle ne signifie pas pour autant que l'Union européenne est en incapacité d'agir. En premier lieu, son action peut rencontrer incidemment l'urbain, comme cela a été le cas pour l'aide de la politique européenne de cohésion aux zones industrialisées en déclin, y compris des grandes villes comme Liverpool ou Sheffield (Hardouin-Lemoine, 2001) ou aux métropoles de régions pauvres comme Naples (Manceau, 2011) et un temps, Athènes, Lisbonne etc. Par ailleurs, certains estiment que l'existence de compétences implicites et des dispositions incluses dans le Traité européen<sup>3</sup> « donne un champ d'intervention quasi illimité à l'Union européenne »

<sup>2</sup> A ce sujet, certains auteurs ont suggéré l'émergence d'une politique urbaine à travers une combinaison d'instruments, sans pour autant en conclure à un champ d'action autonome (Halpern et le Galès, 2013), bien qu'un agenda urbain visant à mieux coordonner les politiques menées dans chaque Etat soit actuellement à l'ordre du jour.

<sup>3</sup> « Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ». (Art.532 TCE, 2007.)

(Aucordier, 2002, p. 17). D'une façon plus générale, ce qu'on peut appeler le processus d'eupéanisation<sup>4</sup> a des conséquences indirectes sur l'organisation administrative interne des Etats (Ferlandino, Molinari, 2009). Dans un contexte marqué, en France comme en Italie, par la décentralisation, où « *les formes de pouvoirs apparaissent plus diluées et moins organisées autour d'une autorité incontestée* » (Poupeau, 2017, p.30), nombre de métropoles se sont faites présentes sur la scène européenne, à travers diverses instances de représentation, officielles ou officielles.

Quoi qu'il en soit, c'est d'abord par la dimension « urbaine » plus que spécifiquement « métropolitaine » que les premières expériences menées dans le cadre des programmes d'initiative communautaire (PIC) ont amené la Commission européenne, dès la fin des années 1990, à mettre à l'agenda communautaire, à travers l'ex-PIC URBAN, les questions touchant aux métropoles. Quelques années plus tard, la Stratégie de Lisbonne-Göteborg marque un tournant à la fois urbain et métropolitain des politiques européennes, car en soutenant les pôles de croissance, elle renforce de fait la place des métropoles (Chilla, 2012). Plus encore que la politique de cohésion, la politique de recherche et d'innovation est un domaine de l'action communautaire où les questions métropolitaines, dans le cas de l'Île-de-France, sont souvent abordées (Pin, 2015). Le tournant métropolitain des politiques européennes est sensible également dans les réseaux de transports européens (RTE), dont l'un des objectifs est de tisser des relations entre les grandes villes. En ce qui concerne la cohésion, l'adossement des deux dernières programmations (2007-2013 et 2014-2020) aux objectifs de cette Stratégie - renommée Europe 2020 depuis 2010- « *place au centre le modèle de développement de l'espace urbain dense et des agglomérations urbaines les plus importantes, à savoir les métropoles* » (Kahn, 2017, p.44), ce qu'illustrent les propos de D. Hübner en exergue (COM, 2009). Ce tournant métropolitain de la politique de cohésion correspond à un changement sur son objet même. Originellement dédiée à la réduction des disparités interrégionales, pour certains observateurs, elle n'est plus une politique redistributive permettant de pallier les différences de richesses entre les régions de l'Union européenne ; la « cohésion » est perçue comme un objectif secondaire face à la « compétitivité », dont elle ne serait qu'un facteur (Mancha-Navarro, Garrido-Yserte, 2008 ; Avdikos, Chardas, 2016)<sup>5</sup>. Pour autant, les disparités socio-économiques ne sont pas évacuées du discours de la cohésion. Au contraire, dans une vision dualiste qui devient rapidement un leitmotif, quel que soit le contexte national, les villes et surtout les métropoles sont présentées comme à la fois « *the engines of the European economy and (...) catalysts for creativity and innovation throughout the Union. But they are also places where persistent problems, such as unemployment, segregation and poverty, are at their most severe* » (DG Regio, 2016). La problématique des inégalités intra-urbaine voire de la fragmentation métropolitaine, composante du processus de métropolisation, entre ainsi de plain-pied dans l'approche européenne. C'est d'ailleurs un argumentaire repris par les acteurs locaux, comme ceux de Seine St-Denis qui le cas échéant n'hésitent pas à rappeler les émeutes de 2005 aux autorités européennes, régionales et nationales.

## **1.2. Une métropolisation contrariée**

Cette inflexion se traduit de façon ambiguë dans les rapports métropole région en France comme en Italie, car elle s'inscrit dans le contexte d'un nouvel équilibre des pouvoirs et des échelles.

---

<sup>4</sup> Soit un « *processus de construction, de diffusion et d'institutionnalisation des règles formelles et informelles, des procédures, des paradigmes des politiques, des styles, des "manières de faire les choses", ainsi que des normes et des croyances partagées* » (Radaelli, 2000, p.2).

<sup>5</sup> La Commission européenne demande aux régions d'élaborer une *Stratégie régionale d'innovation* (2007-2013) et une *Smart Specialisation Strategy* (S3) pour 2014-2020.

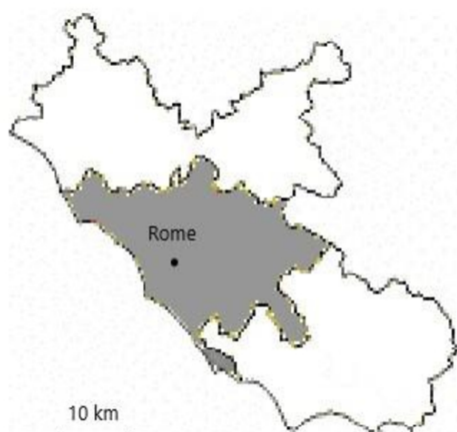
Si lors des débats précédant la programmation européenne 2014-20, on a parfois évoqué la possibilité de reconnaître les acteurs infra-régionaux dont les villes, l'échelle régionale reste l'échelle de référence de la politique de cohésion. Or, contrairement aux cas de Londres, Berlin ou encore Bruxelles où la maille régionale se confond de fait avec la problématique métropolitaine, la situation est plus complexe dans les cas de l'Île-de France et le Latium. Dans le cas parisien la Région Ile de France peut certes à certains égards s'envisager elle-même comme « *une vaste autorité urbaine*<sup>6</sup> » centrée sur Paris -à ce titre directement concurrente de la MGP naissante-, elle reste toutefois une maille relativement large en comparaison de Londres ou Berlin. Dans le cas du Latium, Rome, tout en dominant de façon écrasante sa région, se confond moins aisément avec cette dernière (Tab 2, Fig. 1). Dans les deux cas, c'est en tout cas la Région dans sa forme de collectivité territoriale qui est aux manœuvres. C'est en soi un changement notable (et difficile) pour l'Île-de-France où la préfecture a longtemps été l'autorité de gestion des fonds européens. Elle bénéficie ainsi, comme les autres régions françaises, de nouveaux moyens lui permettant d'affirmer un rôle de chef de file dans des domaines comme le développement économique, la formation professionnelle, ou l'innovation, où la loi lui donne par ailleurs un rôle plus affirmé. Cette problématique est ancienne en Italie et dans le Latium. Là aussi, la politique de cohésion vient nourrir l'action régionale et « incarner » sur les territoires la stratégie Europe 2020. Par exemple, pour le FEDER 2014-20, 30 % des financements vont à la compétitivité dans le Latium, presque 20% à la recherche-innovation, 17% à l'« agenda digital » etc.

Mais dans les deux cas, la métropolisation institutionnelle de 2014 modifie la donne territoriale sur laquelle intervient la Région. Certes, le choix de l'institution d'une nouvelle maille métropolitaine, au demeurant assez particulier à la France et l'Italie dans le contexte européen (Cremaschi & al, 2015), ne résume pas la complexité de la métropolisation vue sous l'angle des politiques publiques : l'Etat et les communes-centres continuent à de nombreux égards à l'incarner comme en témoignent leur place dans les jeux Olympiques de Paris (Rome était initialement dans la course) ou encore le rôle de l'Etat dans le Grand Paris Express ; les collectivités locales en sont aussi des composantes... Mais il modifie notablement le lego des mailles institutionnelles. En Italie, où les premières phases du projet métropolitain remontent à 1990, le choix du gouvernement Renzi a été d'adopter « pragmatiquement » comme périmètre des nouvelles *città metropolitane* (CM) celui d'entités déjà existantes, en l'occurrence les provinces, jusque-là le niveau le moins important des collectivités existantes. Il rompt ainsi avec une tendance qui avait vu constamment s'affirmer le niveau communal et régional dans l'après-guerre et plus encore à partir des années 1990. Dans le cas romain, la commune capitale venait elle-même d'être dotée en 2009 d'un statut spécial *Roma capitale*<sup>8</sup>. De son côté, l'État français utilise lui aussi la maille départementale pour découper comme on le sait l'agglomération parisienne, en réservant Paris et les 3 départements de première couronne à la nouvelle Métropole du Grand Paris (MGP), et en laissant les autres à la Région – dont les limites restent inchangées dans la bourrasque de la réforme territoriale. Dans le même temps, il remaille la carte des intercommunalités, devenues Territoires dans le cadre de la MGP, et s'appuyant aussi sur les intercommunalités préexistantes pour les métropoles de province.

Fig. 1. Métropoles institutionnelles et Région dans le Latium et l'Île-de-France

<sup>6</sup> Entretien conseil régional d'Île-de-France, 29/06/2016. L'aire urbaine de Paris selon l'INSEE (12,6 millions d'hab.) dépasse les limites régionales, alors que le système local de travail de Rome selon l'Istat dépasse tout juste les limites de la province(CM) de Rome, coïncidence qui est loin de se retrouver dans d'autres métropoles comme Milan ou Turin (Rivière, 2015).

<sup>8</sup> *Ses compétences, même si leur mise en œuvre n'est pas aboutie, recourent en partie celles des CM, en particulier sur le développement économique, planification territoriale. Pour autant, le statut de Rome ne va pas de soi : en 2011 la Ligue (alors encore du Nord) proposait de déplacer certains ministères dans le Nord de l'Italie.* La province/CM de Rome compte 121 communes.



en grisé *città metropolitana* de Rome et Métropole du Grand Paris (MGP), Elaboration YY

Paradoxalement, dans les deux cas, les départements/provinces sont donc d'un côté mis sur le devant de la scène... tout en étant de l'autre promis à l'affaiblissement. En France, il a été question de les faire disparaître à l'intérieur de la MGP, même si ce n'est plus le cas aujourd'hui. D. Behar & al (2016) relèvent, pour un territoire à l'image aussi marquée que la Seine-St-Denis, le contraste entre cet affaiblissement du département et la place qu'il a dans les représentations de la banlieue : « C'est au moment où elle connaît son apogée que cette représentation (du 93) cesse d'être en phase avec le territoire dont elle se veut le miroir. La Seine-Saint-Denis ne constitue plus l'espace de référence de quatre ensembles intercommunaux en formation ». Or historiquement cette maille de la Seine-St-Denis a eu un rôle notable dans l'arrivée de la politique de cohésion en Île-de-France, à travers en particulier le lobbying mené par son Conseil Général : en se coalisant avec quelques communes voisines, le 93 été la référence majeure du zonage de l'ex-Objectif 2 2000-06 (Rivière, 2011). En Italie à l'inverse, c'est à l'extérieur de la *Città Metropolitana* que l'Etat a entrepris un démantèlement du contenu décisionnel des provinces non-métropolitaines (4 dans le Latium), processus interrompu toutefois par l'échec du référendum constitutionnel de décembre 2016 promu par Matteo Renzi.

C'est donc dans une situation métropolitaine complexe voire confuse que s'inscrit la programmation européenne 2014-20. Force est de constater que, dans les deux cas, le coup de tonnerre initial de 2014 donne lieu ensuite dans les deux capitales à ce qu'on peut appeler une métropolisation laborieuse voire contrariée, marquée par une sourde concurrence entre la référence régionale et métropolitaine, celle-ci oscillant elle-même entre plusieurs repères territoriaux possibles (Anne Hidalgo, Maire de Paris, plaide d'emblée pour « une métropole raisonnablement intégrée »<sup>9</sup>) et plusieurs processus de légitimation : imposition par la loi ou/et co-construction ?

### 1.3. Une scène investie par les villes-centres puis laissée à la Région

Dans un premier temps, le lien entre scène européenne et métropolisation institutionnelle semble bien s'afficher, de façon directe ou indirecte. En Ile de France, la ville de Paris s'invite pour la première fois dans la géographie de la politique de cohésion à travers le dépôt d'une candidature au volet urbain du POR, posée à l'origine en concertation avec une intercommunalité de Seine St-Denis, Est-Ensemble. On reviendra plus loin sur les ressorts de

<sup>9</sup> Dans un entretien avec *Grand Paris Développement*, n°12, automne 2015, p. 8. La MGP compte 131 communes regroupés aujourd'hui en 12 Territoires en comptant Paris.



ce volet urbain mais on peut relever d'emblée que, au-delà de l'opportunité de cette alliance pour chacun des partenaires –qui dans le cas de Paris vient appuyer la dimension économique et sociale de ses projets de requalification urbaine sur ses arrondissements périphériques-, on est dans la continuité de l'effort de construction métropolitaine « par le bas » initiée dans les années 2000 par la Mairie de Paris avec les conférences métropolitaines puis le syndicat Paris métropole (Faure, 2018). On entrevoit ici, parmi d'autres manifestations, un possible prolongement de l'hypothèse d'une « métropole confédérée » (Lacoste, 2013) à laquelle le modèle de « métropolisation intégrée » de la MGP a mis un coup d'arrêt sur le plan politico-institutionnel.

En Italie, c'est le gouvernement lui-même qui lie la question métropolitaine et la cohésion puisqu'il affecte les 5% réservés au volet urbain à l'échelle européenne à un Programme national (PON) géré par l'Etat, intitulé METRO. Malgré la modestie des sommes engagées<sup>10</sup>, il s'agit bien d'aller dans le sens d'une européanisation du processus métropolitain en lien avec l'*Agenda urban* en préparation, de « *faire converger sur les villes toutes ces politiques qui se proposent de contrebalancer les effets de la crise économique (...) accompagner les processus de réforme et de réorganisation institutionnelle qui sont en train de s'accomplir dans les Etats-membres* » Agence pour la Cohésion (2015, p 7).

Mais en pratique, cette convergence souhaitée bute d'emblée sur la question des temporalités de la métropolisation institutionnelle : en attente de la création effective de la *Città metropolitana*, METRO repose sur une cogestion entre l'Etat et la commune de Rome, destinataire des fonds<sup>12</sup> - au demeurant, dans le modèle métropolitain italien, contrairement au modèle français, le maire de la plus grande ville préside la métropole. Au-delà de l'effet d'annonce créé par ce programme, l'élan liant européanisation et métropolisation institutionnelle retombe : 5 ans après la loi Delrio, la plupart des *Città Metropolitane* ne fonctionnent pas (Vetrino, 2017). Ceci renvoie au contexte à la fois de la crise économique et politique que connaît le pays, à la méfiance des maires des grandes villes envers cette innovation, à l'ambiguïté du soutien de l'Etat à ces nouvelles mailles dans un contexte d'austérité budgétaire, mais aussi aux réticences régionales.

En effet, si on s'arrête sur le début de la programmation 2014-20, on constate, dans le Latium, que la seule hypothèse de la CM et de l'affirmation du poids de Rome qui semble l'accompagner pose une sorte d'hypothèque sur la Région et le futur de la politique de cohésion. Le Latium fait l'objet, dans le contexte de réforme provinciale, de divers projets de redéfinition de ses limites, qui proposent souvent de scinder la province/CM de Rome du reste du territoire. Même si dans les faits, il est beaucoup plus compliqué de mettre en pratique en Italie une réforme territoriale au niveau des régions que cela ne l'est en France, car elles sont de fait consolidées par l'épaisseur institutionnelle, budgétaire, politique etc. qu'elles ont acquise au fil des décennies, il reste que l'équilibre des pouvoirs entre la Région et la capitale est d'emblée ici un sujet problématique. La seule hypothèse « de faire de la métropole romaine une région à part entière, ou selon les appellations un district autonome disposant (au minimum) des pouvoirs des régions administratives constitue un repoussoir dans le discours des acteurs de la Région Latium » (Bernadou, 2019). Dès lors, la politique de cohésion, et ses instruments que sont le programme opérationnel régional (POR) et national (PON METRO), s'inscrivent dans ce jeu instable de pouvoirs/contre-pouvoirs entre l'Etat, la Région et Rome.

Il faut aussi tenir compte du fait que la région romaine est une région au développement économique tardif, charnière entre l'Italie riche du Centre-Nord et le Sud plus pauvre, marquée par l'héritage de l'ex-Aire d'intervention de la Caisse du Midi qui couvrait autrefois sa partie

---

<sup>10</sup> 39 millions d'euros pour Rome, à titre de comparaison, le programme national en faveur des périphéries, débloqué en 2017 –puis mis en cause par la coalition Ligue 5 stelle- allouait respectivement 18 et 40 millions à Rome commune et CM. Il faut aussi prendre en compte les 500 millions de la loi 208 de 2015 de la Région.

<sup>12</sup> Quelques mesures comme la promotion des services interactifs concernent la *Città metropolitana*. PON-METRO, 2016.

Sud. La question de l'importance respective à donner aux problématiques métropolitaines ou à celles des zones périphériques y est encore très présente dans les discours des acteurs de la cohésion : « *Le Latium, ce n'est pas la Bavière ou l'Ile de France, ici il y a aussi des zones sous-développées* <sup>13</sup> »- et il s'agit « *d'alléger la pression sur Rome (...) en favorisant les périphéries plus éloignées* ». Ce jeu de contreponds Rome/périphéries est aussi à évaluer en fonction du conflit de légitimité entre la Région et la capitale : si, pour ce même acteur de la Région « *nous ne pouvons pas programmer seulement avec Rome prima inter pares* », à l'inverse, une responsable de la cohésion au niveau de la Ville de Rome se plaint de ces « *vieux règlements où une commune vaut un, chaque institution vaut un* »<sup>14</sup> indépendamment de son poids. L'institutionnalisation des rapports Région/Rome qui avait été envisagée au début de la programmation, avec l'idée de créer, bien au-delà du programme PON-Metro une coordination pérenne entre les deux entités pour l'utilisation des fonds européens, n'a pas résisté à ces conflits d'intérêt.

A cet égard, si on ne trouve pas d'équivalent de ce conflit de pouvoir entre la Région et la capitale dans le cas parisien, on relève toutefois que l'idée d'une Région incarnant les périphéries ou plus exactement « ce rôle de garant de l'équilibre entre un cœur d'agglomération hypertrophié et ses voisins moins denses mais en croissance rapide » (Lacoste, id) est également présente dans le cas francilien. Il s'affirme dès que les bases d'une MGP centrée sur la zone dense sont posées, et dans le cadre de la cohésion, avec le changement de majorité de 2015, la Région nouvellement élue n'hésite pas par exemple à réouvrir en 2016 le concours pour l'axe urbain afin d'élargir ses assises territoriales en grande couronne.

En somme, à ce premier niveau d'analyse, même si paradoxalement ni la *Città Metropolitana* de Rome ni la MGP ne s'immiscent sur ce terrain européen –qui ne relève pas de leur compétence<sup>16</sup>-, la phase d'instabilité induite par l'apparition du fait métropolitain s'est traduite par une confrontation entre l'échelle régionale et dans le cas romain tout au moins, le possible *challenger* qu'est la ville centre (tout autant que la CM), l'arrivée de Paris, pourtant plus nouvelle sur le fond dans le jeu de la cohésion, semblant somme toute moins problématique. La discrétion –dans le cas de la MGP- voire l'atonie –dans le cas romain - de l'affirmation métropolitaine permet ensuite, dans les deux cas, à la Région non seulement de garder fermement la main sur les fonds européens, mais de se poser ce faisant en garante des équilibres territoriaux entre la métropole et les « périphéries » régionales plus qu'en seul porteur de la métropolisation.

## 2) Le volet urbain dans la métropole, échelles et enjeux

On va maintenant s'intéresser à la dimension infra-régionale de la politique de cohésion. Ce qu'on appelle l'axe ou le « volet urbain » en couvre une part significative, et il nous occupera ici. L'idée de « développement urbain intégré », initiée par les programmes URBAN des années 90 (Pasquier, Pinson, 2004), est à certains égards un corollaire de l'introduction de l'objectif de cohésion territoriale dans le Traité de Lisbonne. Dans cette vision des choses, à partir d'un diagnostic, une stratégie de territoire est élaborée, qui se doit d'être multisectorielle et d'« enrichir la gouvernance via un réel partenariat local et la mobilisation des financements

---

<sup>13</sup> Entretien, Regione Lazio, avec le responsable de la programmation, 1er avril 2015. Ce n'est que récemment que les provinces de Latina et de Frosinone ont vu s'atténuer la trace de leur longue appartenance à l'ex-Mezzogiorno officiel. *Path dependency* oblige, Pomezia, située aux portes de Rome garde un poids considérable (859 € par habitants de financements liés à la cohésion, en incluant la contrepartie nationale). Toutefois, la province de Viterbe au Nord est aujourd'hui plus aidée que celles de Latina et de Frosinone. Relevé le 25 septembre 2019 sur [www.opencoesione.gov.it/it/territori/lazio-regione/](http://www.opencoesione.gov.it/it/territori/lazio-regione/)

<sup>14</sup> Entretien Comune di Roma, 30 mars 2015.

<sup>16</sup> La MGP, pas plus que la *città metropolitana* de Rome, ne sont convoquées dans les Programmes opérationnels régionaux actuellement en vigueur : ni l'une ni l'autre n'existaient officiellement lors de leur élaboration.

nécessaires (locaux, nationaux et communautaires)». (Datar, 2014)<sup>17</sup>. Le volet urbain fait donc reposer une partie de la programmation sur les collectivités territoriales qui sont chargées d'identifier les projets en opportunité et de les présenter ensuite en comité régional de programmation. En effet, dans l'esprit du règlement communautaire « *Les villes, et les entités infrarégionales ou locales chargées de la mise en œuvre de stratégies urbaines durables (ci-après dénommées Autorités urbaines)* sont responsables des missions liées, au minimum, à la sélection des opérations » (CE, 2013). Cette dimension implique la capacité des acteurs locaux à utiliser l'échelle européenne dans le contexte métropolitain.

Sans entrer dans la mécanique des projets urbains intégrés de la programmation 2007-13 (PUI) ou des interventions territoriales intégrées (ITI), plus liées à l'actuelle programmation, il s'agit ici d'interroger la vision du territoire portée par le volet urbain dans le contexte métropolitain, de façon intermittente dans le cas du Latium et plus pérenne pour l'Île de France, en formant l'hypothèse de l'existence d'une scène européenne de la construction métropolitaine, en tant qu'espace de négociations des enjeux propres à chacune des échelles engagées (État, Régions, Département, Intercommunalités, Communes).

### **2.1. Un axe urbain sensible aux inégalités infra-métropolitaines ?**

Si entre 2007 et 2013, seulement 3,9% du montant total du FEDER a été octroyé à la mise en œuvre de stratégies urbaines et rurales intégrées à l'échelle européenne, pour la programmation actuelle, l'allocation totale du financement FEDER aux stratégies urbaines intégrées s'élève à 7,8% du financement du total, bien au-delà des 5% « obligatoires ». C'est donc bien une montée en puissance. Mais elle est très inégale selon les pays et les régions européennes et au sein d'un même contexte national.

Ainsi dans le Latium, cet outil a été utilisé dans la seconde moitié de la programmation 2007-13 (en pratique de 2011 à 2015), pour un financement de plus de 80 millions. Le concours pour cet axe a porté sur toutes les communes de la région de plus de 25 000 habitants : une trentaine ont répondu, et au final, 16 villes parmi lesquelles Rome en ont bénéficié, sans qu'on puisse ici évoquer un quelconque primat métropolitain. Au contraire il s'agissait à nouveau « *de faire quelque chose sur le territoire, d'être visibles (...) sans privilégier Rome* »<sup>19</sup>. L'actuel POR 2014-20 n'utilise pas cette formule, en partie dans le souci d'éviter toute source potentielle de retards dans l'érogation des fonds<sup>20</sup>, les équipements publics en particulier ayant été considérés comme « *secteurs à risque* ». Toujours selon ses concepteurs, dans le contexte régional tendu évoqué plus haut, la difficulté à monter un projet qui soit équilibré entre axes urbains et internes (ces dernières étant dévolue à la PAC) semble avoir aussi joué un rôle dans le refus de la Région de s'engager dans les ITI, choix que d'autres régions italiennes comme le Piémont ont pourtant réussi à porter. Si le POR du Latium est de ce fait sectoriel, il fait toutefois l'objet d'une territorialisation autour de 45 projets phares, dont beaucoup misent sur les périphéries régionales, même si d'autres comme l'aménagement du Tibre, etc. concernent Rome et sa banlieue (Regione Lazio, 2014).

L'Île de France en revanche avait déjà utilisé les projets urbains intégrés dans sa programmation 2007-13 (63 millions de fonds sur un total de 151), sous l'égide de la préfecture. La Région, après quelques hésitations, a continué à structurer sa programmation sur ce qui est désormais

---

<sup>17</sup> En 2009 le rapport Barca avait proposé pour le renouvellement de politique de cohésion deux concepts-clés : l'efficacité et l'équité. Son approche de l'efficacité territoriale est définie comme « *la capacité d'un territoire à tirer le meilleur parti de ses ressources* » soutenue par un système de gouvernance multi-niveaux incluant des transferts financiers soumis à de fortes conditionnalités. Dans le projet initial italien, porté par le même Barca, il s'agissait aussi de lier la programmation nationale et le « tournant urbain européen. Toutefois ce tournant, est resté limité, de l'avis même de cet acteur.

<sup>19</sup> Entretien Région Latium, 4 mai 2017.

<sup>20</sup> La programmation 2007-13 s'était mal terminée de ce point de vue, la Région a eu à nouveau des difficultés lors du scandale Mafia capitale. La région Île-de-France, pour d'autres motifs, a elle aussi du faire face récemment à cette question de l'efficacité à dépenser les fonds.

le volet urbain dans sa programmation 2014-20 :112, 5 millions Euros soit 23,3% du montant du POR<sup>21</sup>, deux fois plus que la moyenne nationale. Les formes de la mobilisation territoriale croisent ici deux éléments. En premier lieu, que ce soit sur la programmation 2007-13 ou 2014-20, les autorités de gestion successives –Préfecture et Région- ont choisi de concentrer une partie des fonds communautaires dans les quartiers en difficultés (ce qui n'est pas le cas dans toutes les régions de France, inégalement touchées par ces problématiques comme le Limousin, Auvergne et Corse...). Toutefois, s'il est une condition impérative, l'ancrage dans ces quartiers sensibles est loin de déterminer au final la géographie de l'axe urbain. Le poids de la population en quartier politique de la ville dépasse les 20% dans une dizaine de cas –et les 40% pour 7 d'entre eux- mais descend à moins de 4% dans Vallée Sud Grand Paris, et est inférieur à 12% dans 5 territoires ou EPCI (tableau 4).

**Tableau 4: Quelques caractéristiques des territoires sélectionnés à participer au volet urbain de la politique de cohésion (2007-2013 et 2014-2020)**

Dép	Dénomination au moment de la candidature	Changement de nom/gouvernance	PUJ (2007-2013)	ITI (2014-2020)	Forme	Pop (2016)	% QPV-CdV (pop 2016)	CDT (2014)	Pacte (2014)
75	Paris (18-19-20 arrt)			X	Commune	578 790	17,84		X
77	Melun Val-de-Seine			X	EPCI	107831	28,66		X
	Pays de Meaux		X		EPCI	94320	15,57		X
	Sénart	Grand Paris Grand Sud		X		103 321	8,90	X	
78	EPAMSA	Grand Paris Seine et Oise	X	X	EPA/EPCI	408672	14,97	X	X
	Saint Quentin-en Yvelines			X	EPCI	229 369	41,26	X	X
91	Evry-Centre Essonne		X		EPCI	114750	45,97		
	Lacs de L'Essonne		X		EPCI	58683	50,38		X
	Val d'Orge	Cœur d'Essonne		X	EPCI	133 177	11,57		X
92	Sud-de-Seine	Vallée Sud Grand Paris		X	EPCI/EPT	143405	3,65	X	X
93	Clichy-Montfermeil	Grand Paris-Grand Est	X	X	EPCI/EPT	54 056	54,44	X	X
	Est Ensemble		X	X	GIP/EPCI/EPT	415 958	34,36	X	X
	Plaine Commune		X	X	EPCI/EPT	435 310	67,27	X	X
	Terres de France	Paris Terres d'envol		X	EPCI/EPT	119 343	41,33	X	
94	Plaine Centrale du Val de marne	Paris Sud Est avenir		X	EPCI/EPT	153 901	11,02		X
	Seine-Amont	Grand-Orly Seine Bièvre		X	EPCI/EPT	204 248	12,44	X	X
95	Argenteuil-Bezons		X		EPCI	132878	28,59		X
	Val de France	Roissy Pays-de-France	X	X	EPCI (désormais interdépartemental 95/77)	165 969	63,57	X	X
-	Cergy-Pontoise			X	EPCI	204 248	12,44	X	X

- YY d'après INSEE (2016), Prefecture Idf 2012 , Région Île-de-France, 2015, Sig ville

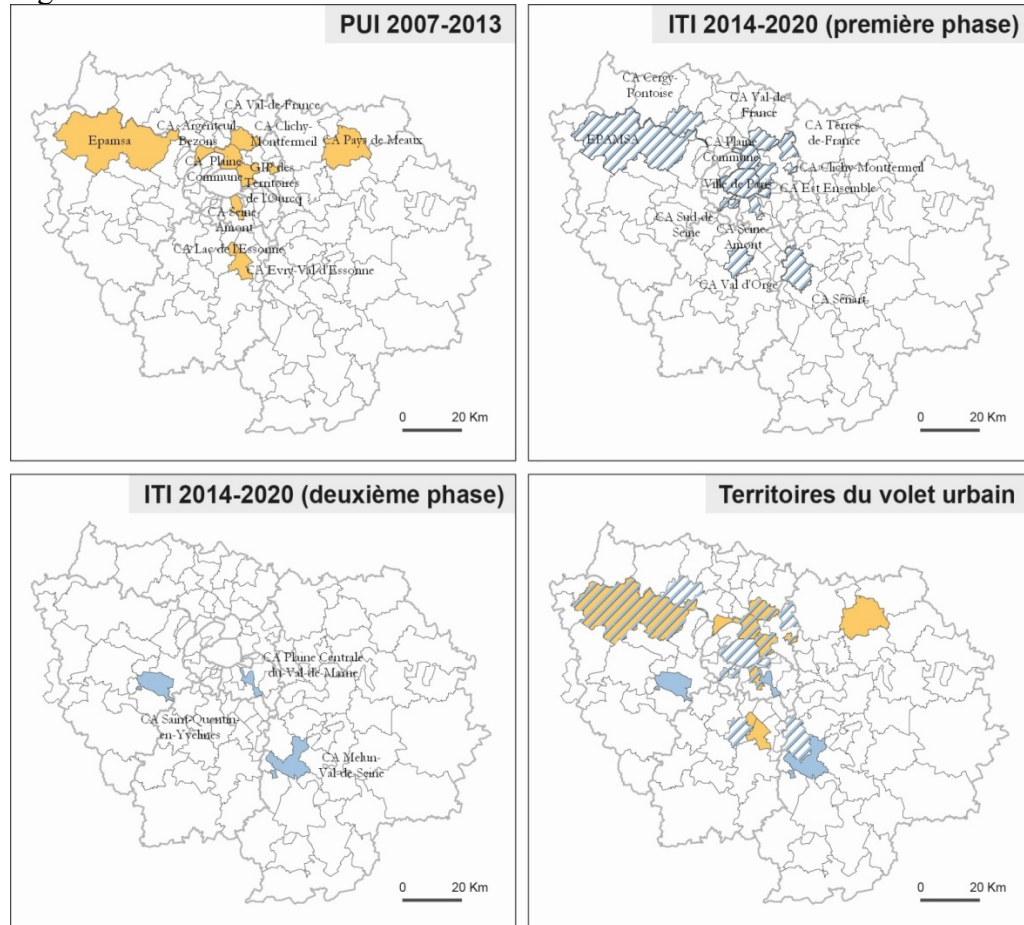
Le second élément qui joue dans sa géographie est l'accent mis sur des formes de collaboration de projet et/ou de gestion, et en cela l'Île-de-France est assez représentative du modèle français (DATAR, 2014, EDATER, 2018), alors que cette problématique est moins importante en Italie. Avec l'idée de mutualisation/collaboration figuraient initialement des formes directement liées à la métropolisation comme les Contrats de développement territorial liés au Grand Paris express plus qu'à la MGP<sup>22</sup>, qui concernent une partie des bénéficiaires, ils se combinent parfois à d'autres territoires de projet, directement liés cette fois à l'action régionale en faveur de l'emploi, les PACTES. Au final, la Région a privilégié l'intercommunalité et n'a pas souhaité

<sup>21</sup> 70,9 millions Euros du FEDER sur 185, auxquels s'ajoutent 41,6 du FSE.

<sup>22</sup> Le projet porté par la MGP « *Inventons la métropole* » 1 (2017) et 2 (2018) symbolise lui aussi l'idée de concevoir la métropole par le bas en ayant recours à la production urbaine.. Toutefois, cette initiative souligne aussi l'absence de convergence autour d'une gouvernance partagée du territoire qui permettrait justement de faire le lien entre les grands projets (y compris le Grand Paris Express) et les dynamiques propres à la métropole (Béhar, Delpirou, 2018). Le département de la Seine-Saint-Denis est celui où le nombre de projets retenus lors des deux phases de l'appel est le plus important. (23/61 et 10/30). Il s'agit en tout état de cause, de projets architecturaux, sur lesquels n'intervient pas directement la politique de cohésion et qui n'ont pas eu d'incidences sur sa propre dimension urbaine.

qu'il soit possible de dépasser ce cadre au titre des ITI : le volet urbain implique de ce fait 7 EPT au sein de la MGP, une dizaine d'EPCI dont une inter-départementale. Seule la ville de Paris, avec ses 3 arrondissements du Nord-Est (18<sup>e</sup>, 19<sup>e</sup>, 20<sup>e</sup>) représente l'échelle communale – il est vrai qu'elle est aussi un département- et dans ce sens, au sein de l'axe urbain, c'est plus comme une collectivité (presque) « comme une autre » que comme une capitale que Paris s'inscrit dans la dimension européenne. 5 de ces territoires étaient déjà impliqués dans le programme précédent, à l'instar de Plaine commune ou de l'ex-URBAN Clichy-Montfermeil (Grand Paris Grand Est)..

Fig. 2. PUI et ITI en Ile de France : les territoires du volet urbain



Elaboration YY, sources Région ile de France et préfecture de Région.

Si les choix franciliens et romains sont donc différents, dans un cas comme dans l'autre, on constate que la politique de cohésion ne va pas toujours chercher les périphéries métropolitaines les plus en difficulté, soit que les critères de taille (Latium) soit que les vertus de « projectualité » associées à l'intercommunalité (pour l'Île-de-France) aient été privilégiés. On relève aussi que ni le Latium ni l'Île de France n'ont fait le choix d'une concentration de l'axe urbain sur un seul territoire, au contraire le nombre de territoires de projets s'est accru en Ile de France. Une telle option n'est pourtant pas impossible, elle est utilisée par exemple à Bruxelles au bénéfice de la partie centrale de l'agglomération, et ce depuis les premiers programmes URBAN, ce qui renvoie aux problèmes de cette zone plus pauvre que le reste de la région métropolitaine mais aussi à la faiblesse des financements alloués globalement à cette *City region* (Tab. 1). D'une certaine façon, la région parisienne avait connu elle aussi un choix similaire, à l'époque orchestré par la Préfecture, pour l'ex-objectif 2 2000-06 au profit de la Seine St-Denis et de quelques communes du Sud du Val-d'Oise et du Nord des Hauts-de-Seine.

Un tel ciblage départemental n'est politiquement plus à l'ordre du jour, mise de côté qui va de pair avec la marginalisation de cet acteur et échelle dans le jeu métropolitain, comme on l'a noté plus haut et à l'inverse avec la valorisation des EPCI et EPT. Pourtant, à propos cette fois de la politique de la ville, certains auteurs, à l'instar de C. Lelévrier et C. Noyé (2018, p 128) posent la question de la non-mobilisation de cette échelle : « Pour qui s'intéresse aux dynamiques de développement régional, les inégalités les plus visibles sont surtout celles qui opposent la Seine Saint-Denis au reste du territoire régional (...) Dans ce contexte, cibler l'action sur les « quartiers prioritaires pauvres dont on cherche à réduire l'écart avec le reste de la ville n'a pas grand sens. En revanche l'ensemble de la Seine Saint-Denis pourrait être considéré comme un seul territoire prioritaire francilien »...

## **-2.2. Mobiliser les énergies autour du projet ?**

A un autre niveau d'analyse, la logique de projet participe d'une acculturation des collectivités locales aux préceptes du *New public management* qui, point important de la dimension urbaine de la cohésion, rencontre des attentes à la fois immédiates et d'autres de plus long terme.

Attentes immédiates car dans un contexte de raréfaction budgétaire, particulièrement sensible à Rome dans la tourmente de la crise des dettes souveraines, mais également vrai pour de nombreuses intercommunalités franciliennes, l'axe urbain suscite un grand intérêt auprès d'acteurs locaux souvent aux abois. Si les financements européens pèsent peu par rapport aux budgets de la politique de la ville, en local ils peuvent avoir un poids notable, Plaine Commune par exemple les évalue à l'équivalent de 40% des ressources liées au CPER. Ce sont aussi bien des financements modestes –à l'instar par exemple des 250 000 € alloués en 2007-13 au réseau Syllabe, visant à mettre en relation les milieux de la recherche universitaire et le réseau d'entreprises de Plaine Commune - que des équipements plus lourds –la maison de l'Emploi ou encore la passerelle piétonne de Villetaneuse, pour 1 million d'€ chacun. La contribution du FEDER à la construction du pôle mécatronique sur le territoire d'Argenteuil-Bezons (95) atteint 3,2 millions d'€ et participe à hauteur de 41% de l'opération. À Rome, à la même époque, le projet urbain de Porta Portese a bénéficié aussi bien à la requalification urbaine du célèbre marché aux puces (3,5 millions) que, pour des sommes proches, à celle d'un immeuble classé, propriété partagée entre la Ville et la Région –selon les porteurs du projet un des trop rares cas d'entente entre ces deux entités. L'insertion de ces projets singuliers dans une stratégie territoriale est un élément majeur de l'évaluation de la pertinence des projets. Par exemple, le projet de Pomezia, aux portes de Rome, a misé sur l'inclusion sociale, celui de Plaine Commune misait sur l'articulation entre l'Université et la ville, etc.

Toujours en terme de contenu des projets, si on se penche sur le cas des capitales, on relèvera, fait en soi intéressant pour l'approche de la métropolisation par la cohésion, que l'ITI de Paris bénéficie davantage de FSE que de FEDER, parce qu'il inclut de nombreux projets dédiés à l'inclusion sociale et au développement économique par l'intermédiaire de partenaires tels que Emmaüs Défi, Simplon.co, ou encore Universcience (Cité des métiers). De même à Rome, le PON-METRO évoqué plus haut est lui aussi l'occasion d'une approche du fait métropolitain par les services publics, la mobilité urbaine (13,5 millions sur un total de 37,8 millions) et l'inclusion sociale (13,2 millions) plus que la compétitivité. Au-delà de la modestie de ces sommes, à travers la politique européenne, c'est bien en somme les valeurs de cohésion qu'affichent ici les villes-centres.

À plus long terme, dans le contexte de remaniements aussi bien des budgets que des compétences générés par la métropolisation institutionnelle, avec dans le cas de la MGP, la longue et laborieuse transformation des intercommunalités (EPCI) en territoires (EPT), la capacité des acteurs locaux à « exister » par un projet territorial intégré et enraciné, tel que peut l'être un projet européen, peut s'avérer être un élément de résistance non

négligeable face à une logique qui globalement les prive d'autonomie. C'est en particulier le cas pour Plaine commune, longtemps la plus intégrée des intercommunalités de banlieue et qui doit faire face à un changement de rôle notable (même si la situation a évolué depuis la loi Maptam). La logique de projet peut aussi être un antidote à la volatilité de certaines formes de programmation accompagnant la métropolisation institutionnelle – les Cdt sont par exemple en large part caducs aujourd'hui alors qu'ils étaient il y a quelques années un impératif de l'action publique locale. Toutefois, la dynamique de projet que peut incarner la cohésion a elle-même des limites. Outre les écueils financiers fréquemment relevés (les projets ne sont pas éligibles en deçà d'un certain seuil, ce qui laisse nombre d'associations en dehors des mailles du filet), le ciblage sur les critères de la Stratégie Europe 2020 est très contraignant. Par ailleurs, l'une des évolutions majeures des collectivités locales est aujourd'hui la tension qu'elles connaissent dans la conduite de l'action publique entre vision à moyen terme – portée en principe par la cohésion, ne serait-ce que par son calendrier septennal – et la logique court-termiste qu'implique l'intégration des logiques d'efficacité et d'efficacités – valeurs elles aussi portées par la cohésion, en particulier sous l'angle du contrôle des dépenses. On peut se demander dans certains cas si l'approche *place-based* résiste à l'appel du court-terme qui semble incarnée aujourd'hui par l'appel à projet. Les tensions entre des acteurs partenaires mais pris chacun dans des logiques propres grèvent eux aussi parfois les projets : par exemple le projet de maison de l'entrepreneuriat du campus de Villeteuse, prévu dans le PUI 2007-13, a été compromis par la crise survenue entre les acteurs portant le projet à la suite de la clôture du campus par l'université.

Enfin, toujours à moyen terme, sur le plan de la dynamique métropolitaine on relève que l'impossibilité formelle d'une action commune, dans le cadre des règles édictées par la Région, n'a cependant pas stoppé la collaboration naissante entre Paris, Est Ensemble et Plaine Commune. Pour la mise en œuvre des ITI, ces collectivités se sont dotées de structures d'échange et de capitalisation destinées à renforcer leurs liens. Ainsi, à défaut de pouvoir présenter une stratégie et un programme de projets communs, un représentant de chaque territoire siège à l'un ou l'autre des comités de programmation organisés à Paris ou à Romainville<sup>23</sup>. Si ces initiatives s'inscrivent aujourd'hui dans le cadre de la « *Politique d'élargissement de Paris avec l'arc de l'Innovation*<sup>24</sup> », elles en restent toutefois une composante discrète.

## Conclusion

Au final, la dimension urbaine de la politique de cohésion est, nous semble-t-il, l'occasion d'une rencontre incomplète entre la cohésion et la question métropolitaine. L'hypothèse de départ était que dans un contexte de mutation du pouvoir territorial, induite par la réforme territoriale et métropolitaine, mais aussi les processus contradictoires de décentralisation/recentralisation et d'incertitude financière, la politique de cohésion serait un élément sinon de cohérence, tout au moins de convergence d'intérêts autour des nouvelles questions métropolitaines, entre diverses formes et acteurs institutionnels. L'analyse révèle une concurrence plus qu'une complémentarité entre l'échelle régionale et l'échelle métropolitaine... et la difficulté à construire cette dernière. La question des inégalités territoriales inhérentes à la métropolisation se pose aussi pour les acteurs locaux, qu'il s'agisse de communes (dans le Latium) ou d'intercommunalités et territoires (en Île-de-France). La capacité inégale des collectivités locales à mobiliser des énergies au service de l'idée de projet urbain intégré est certes rendue

---

<sup>23</sup> Certaines opérations se déroulent « en miroir » : il s'agit du même porteur de projet, des mêmes opérations, mais de publics bénéficiaires différents. Parfois, certaines actions territorialement circonscrites accueillent des bénéficiaires des territoires voisins, comme c'est le cas pour l'action du GRDR (Groupe de recherche et de réalisations pour le développement rural) relatif à l'entrepreneuriat et insertion professionnelle des personnes immigrées. Cette action est implantée au Forum des métiers au sein de la Cité des sciences et de l'industrie. Il s'agit d'une action FSE portée dans l'ITI de Paris, mais qui accueille également des bénéficiaires de Plaine Commune dans le cadre d'un projet porté par cet ITI.

<sup>24</sup> Entretien mairie de Paris, 21/10/2016.

plus impérative mais aussi plus difficile à mener par une métropolisation institutionnelle complexe et à bien des égards conflictuelle.

### **Bibliographie et sources**

- AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, 2015, *Programma Operativo Nazionale Città Metropolitane 2014-2020, Documento di programma* febbraio 2015.
- AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE 2016, PON-METRO, *Piano operativo di Roma Capitale*
- AVDIKOS V., CHARDAS A.(2016), European Union Cohesion Policy Post 2014 : More (Place-Based and Conditional) Growth – Less Redistribution and Cohesion, *Territory, Politics, Governance*, vol 4:1, p.97-117
- BARCA F., 2009, *An agenda for a reformed cohesion policy*, Bruxelles, 244 p.
- BEHAR D., LOISEL M., RIO N., 2016, Le 9-3, un territoire de la nation , La fin du 9-3 ? La Seine-Saint-Denis entre représentations et métropolisation, *Hérodote*, 162, troisième trimestre, p.
- BERNADOU D., 2019, *La fabrique du récit territorial en Italie, les cas des Régions Émilie-Romagne et Latium*, Thèse de doctorat, Université de Paris
- CREMASCHI M., DELPIROU A., RIVIERE D., SALONE C. dir, 2015, *Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités, regards croisés France-Italie*, Planum, *the Journal of urbanism*, www.planum.net, ISSN 1723-0993
- CHILLA T., 2012, L'Union Européenne a-t-elle une politique de développement des métropoles ? (Does the European Union have a policy of metropolitan development), *Bulletin de l'Association de géographes français*, vol 89 n°4, p.558-569.
- BACQUÉ M-H., BELLANGER E.et REY H. (dir.), 2018, *Banlieues populaires. Territoires, sociétés, politiques*, Éditions de l'Aube,
- BÉHAR D., DELPIROU A., 2018, Des projets sans boussole ? Quelle place pour « Inventons la Métropole » dans le chantier du Grand Paris ?, *Métropolitiques*, 7 mai 2018.
- DATAR, 2014, *Étude nationale sur la mise en œuvre du volet urbain de la politique européenne de cohésion 2007-2013*, <http://www.europe-urbain.fr>
- EDATER, 2018, *Étude sur la valeur ajoutée de la politique de cohésion dans les stratégies urbaines intégrées (période 2014-2020)*, CGET et Régions de France.
- FERLAINO MOLINARI, P., *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità, Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*
- HARDOUIN-LEMOINE M., 2001, Le bassin de Longwy : quelle reconversion grâce au programme européen Objectif 2 ? (1989-1996), *Annales de Géographie*, tome 110, n°619, p.309-320.
- KAHN R. (2017), Le tournant métropolitain de la politique régionale européenne, *Bulletin de l'Observatoire des politiques économiques en Europe*, vol. 36(1), p.43-48.
- LACOSTE G, 2013, La Métropole du Grand Paris, intégration ou confédération, *metropolitiques*, 9 septembre 2013, URL : <http://www.metropolitiques.eu/>
- LAMENIE B, 2015, L'Union Européenne et le duo métropoles-régions, un rendez-vous en sursis ? L'exemple de l'intervention de la politique de cohésion dans la construction de la Métropole du Grand Paris dans CREMASCHI & al
- LAMENIE B., 2019, Transfert des fonds européens et affirmation du pouvoir régional. L'exemple des Investissements territoriaux intégrés en Île-de-France, *Belgé*, 2, p.
- MANCHA- NAVARRO T., GARRIDO- YSERTE R., 2008, Regional policy in the European Union : The cohesion- competitiveness dilemma, *Regional Science Policy & Practice*, vol 1 n°1, p.47-66.
- MANCEAU E., 2011, *La Politique de cohésion et l'aménagement du territoire en Italie, le cas de la région Campanie*, Thèse de doctorat, Université Paris-Diderot



MBOUMOUA, I., 2007, *L'Union européenne et les villes : du développement des instruments d'action publique Urban et Urbact à leur traduction localisée: Mantes la Jolie, Grigny, Birmingham et Lambeth*, Thèse de doctorat, Université Paris-VIII

PASQUIER, G., PINSON, G., 2004, Politique européenne de la ville et gouvernement local en Espagne et en Italie, *Politique européenne*, n°12, *L'Europe au microscope du local*, p. 42-65

PIN C., 2015, *La gouvernance territoriale de l'innovation, entre région et métropole : une comparaison Île-de-France/Lombardie*, Thèse de doctorat, USPC/Université Paris 13

POUPEAU F.-M., 2017, *Analyser la gouvernance multi-niveaux*. Grenoble, PUG, 262p.

RADAELLI Cl., 2006, Européanisation, in BOUSSAGUET L., JACQUOT S., RAVINET P. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques* (2ème édition), Paris, Les Presses de Science po, pp. 193-201

REGIONE LAZIO, 2014, *Con l'Europa il Lazio cambia e riparte, 45 progetti per lo sviluppo, il lavoro e la coesione sociale*

RIVIERE D , 2011, Le renouvellement urbain et la politique européenne de cohésion, de Naples à Saint-Denis, *Rives méditerranéennes* [En ligne], 39, p.

RIVIERE D., 2016 : Métropoles et territoires institutionnels : quelques pistes d'analyse à partir des cas français et italien, *L'Espace Politique*, <http://espacepolitique.revues.org/3642>

RIVIERE D, Portée et limites des politiques européennes dans les processus de patrimonialisation, le cas de Fiumicino dans la périphérie de Rome, dans Pelus-Kaplan M-L. et Rivière D. (ed), *De Rome à Lübeck et Dantzig, Patrimoines et politiques de patrimonialisation dans les villes historiques d'Europe de 1945 à nos jours.*, Paris, Inalco ed, p.

VETRITO G., (a cura di), 2017, *I dossier delle Città Metropolitane. Città metropolitana di Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali e autonomie*, prima edizione.