

***La réforme du gouvernement locale en Italie : l'institution des
aires métropolitaines***

Fiorenzo Ferlaino - Stefano Piperno

IRES

*Recomposition des cadres territoriaux des politiques publiques. Comparaison
France-Italie
Journées d'études 6-8 mai 1994
Ecole Normale Supérieure de Cachan*

1. La réforme métropolitaine en Italie

Au cours des dernières années, la législation italienne sur les collectivités locales a subi de nombreux changements, à savoir, dans l'ordre chronologique: la Loi 142/90, "Nouvelle réglementation des autonomies locales"; l'acte législatif n° 504/92 sur la finance territoriale, faisant suite à la loi n° 421/92 et, enfin, la loi n° 81/93, "Elections directes du maire, du président de la province, du conseil communal et du conseil provincial". D'autres articles présentés à ce congrès analysent en profondeur ces innovations. L'une des principales nouveautés de la Loi 142/90, résultat d'une longue série de débats et de propositions, est l'institution de la Ville métropolitaine, à savoir une réglementation différente pour les zones les plus urbanisées du pays définies par la législation régionale. D'après cette réglementation (art. 17), les communes de Turin, Milan, Venise, Gênes, Bologne, Florence, Rome, Bari, Naples, ainsi que celles qui entretiennent d'étroits rapports avec ces dernières sur le plan des activités économiques, des services sociaux, des relations culturelles et des caractéristiques territoriales, doivent faire partie d'aires métropolitaines dont la délimitation est du ressort de la Région (¹). Dans les dites zones métropolitaines, l'administration s'articule sur deux niveaux: la ville métropolitaine et les communes (art. 18). La ville métropolitaine exerce, outre les fonctions administratives prévues pour les Provinces, celles qui sont en règle général du ressort des communes lorsqu'elles revêtent essentiellement un caractère supracommunal ou lorsqu'elles doivent, pour des raisons économiques ou fonctionnelles, être exercées de façon coordonnée sur toute l'aire métropolitaine. Ces fonctions concernent les domaines suivants (art. 19):

- a) planification territoriale de l'aire métropolitaine;
- b) voies de communication, circulation et transports;
- c) sauvegarde et mise en valeur des biens culturels et de l'environnement;
- d) protection du sol, sauvegarde hydrogéologique, sauvegarde et mise en valeur des ressources hydriques, traitement des déchets;
- e) exploitation et distribution des eaux et des sources d'énergie;
- f) services de développement économique et grande distribution commerciale;
- g) services reliés aux secteurs de la santé, de l'éducation, de la formation professionnelle et aux autres services urbains à l'échelle métropolitaine.

La loi régionale définit la distribution de ces fonctions entre la Commune et la Ville métropolitaine, fonctions auxquelles on peut donc appliquer un régime distinct de la réglementation provinciale normale. Comme nous le verrons plus loin, il s'agit de l'un des aspects les plus délicats de cette innovation institutionnelle.

A l'heure actuelle, la mise en oeuvre de la réforme est dans une situation critique: seules les Régions de Ligurie et de Vénétie ont institué par la loi régionale la Ville métropolitaine et en ont défini les fonctions générales. Les

¹ Les Régions de Sardaigne et de Sicile, qui sont régies par une réglementation spéciale, ont le pouvoir discrétionnaire d'instituer les aires métropolitaines. On ajoutera donc à la liste précitée les villes de Cagliari (Sardaigne) et de Catane, Messine et Palerme (Sicile) qui, cependant, peuvent être soumises à un régime différent de celui des Régions dotées d'un Statut ordinaire.

autres régions n'en sont qu'au stade de propositions plus ou moins formelles, parfois sous forme alternative, et ce en particulier dans le domaine de la délimitation territoriale (tabl. 1) (fig. 1). En outre, la loi n° 436/93, promulguée récemment, qui n'oblige plus les régions à instituer la Ville métropolitaine dans un délai maximal d'un an, sanctionne de fait l'inapplicabilité d'une réglementation métropolitaine dans notre pays.

Nous chercherons ici à identifier les raisons de l'échec, du moins jusqu'à présent, de cette réforme et à suggérer quelques approches alternatives qui permettent d'utiliser au mieux cet instrument institutionnel pour relancer et requalifier les zones les plus urbanisées de notre pays.

Cette étude s'articule en quatre parties: la première est un rappel des principaux concepts d'"aire métropolitaine" identifiables à partir de la lecture géographique du territoire.

La deuxième partie tente de l'appliquer à l'Italie. Nous ferons en particulier référence à la théorie du cycle de vie urbain pour vérifier dans quelle mesure les zones métropolitaines identifiées par la loi 142/90 peuvent effectivement être considérées comme telles eu égard aux récentes tendances. Ces parties sont dans une grande partie tirée par le texte de Giuseppe Dematteis et Fiorenzo Ferlaino "Le Aree Metropolitane in Italia tra specificità e complementarietà. Il caso italiano alla luce della legge n.142/1990", IRES-Dibattiti, Torino 1991, avec une mise à jour d'événements les plus récents.

La troisième partie se concentre sur l'organisation institutionnelle et administrative des villes métropolitaines planifiée par la loi 142/90. Les différents concepts présentés dans la première partie sont intégrés aux théories de l'économie régionale et de l'économie publique et, en particulier, à celle du fédéralisme fiscal afin d'éclairer les incohérences éventuelles du modèle structurel propre à la législation italienne.

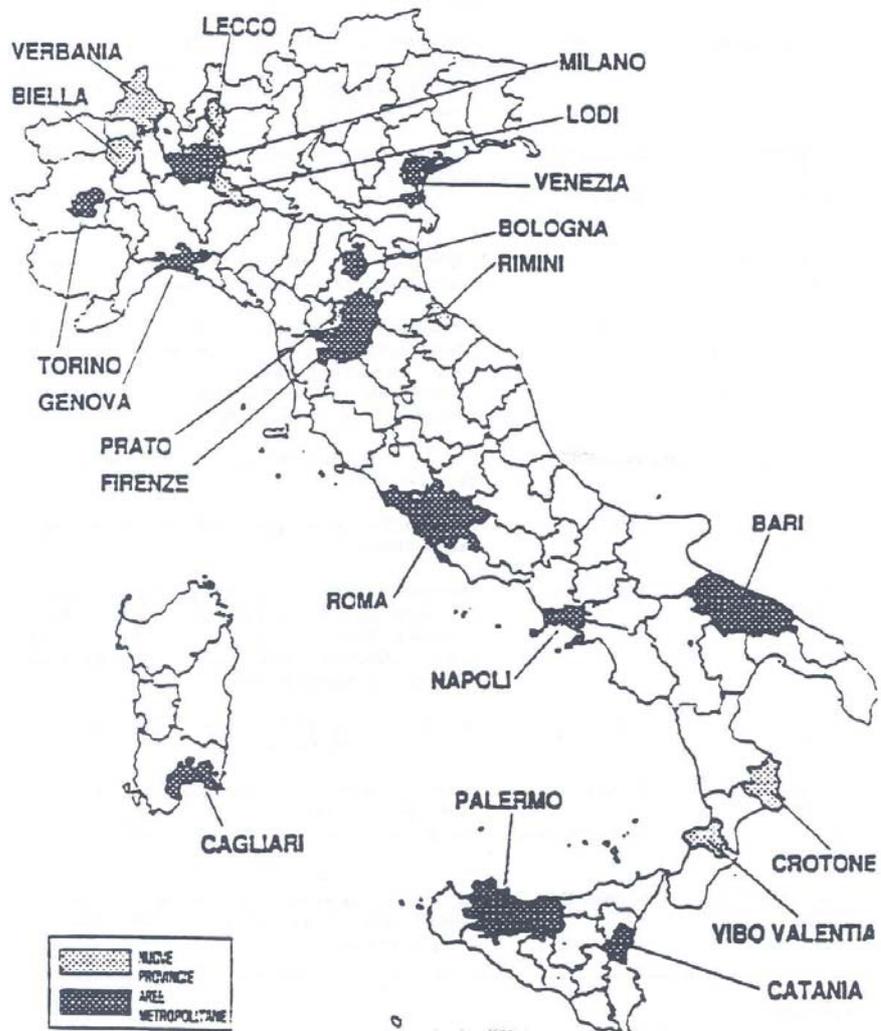
La quatrième partie fournira quelques conclusions sur les retards de la réforme métropolitaine en Italie et sur les stratégies de relance qui peuvent être adoptées.

Tableau 1. Mesures régionales pour définir l'aire métropolitaine. Mise en oeuvre du chapitre VI de la loi 142/90

Acte régional en cours de réalisation art. 17 L. 142/90		Date	Contenu
<i>Turin</i>	Projet de loi n. 151	12 juin 1991	Formulation d'une hypothèse de zone métropolitaine et identification des fonctions.
<i>Milan</i>	Décision du Conseil Régional n. 5	5 juin 1991	Approbation de l'étude de l'Irer sur la zone métropolitaine. Formulation de deux hypothèses de zones à soumettre à l'avis des organismes locaux intéressés, sans prévoir la répartition des fonctions.
<i>Gênes</i>	Loi Régionale n. 12	22 juillet 1991	Délimitation de la zone métropolitaine génoise et définition sommaire des fonctions.
	Projet de Loi n. 69	23 décembre 1991	
<i>Venise</i>	Loi Régionale n. 36	12 août 1993	Délimitation de la zone métropolitaine vénitienne et définition sommaire des principales fonctions.
<i>Bologne</i>	Décision du Conseil Régional n. 1648	29 mai 1991	Formulation d'une hypothèse de zones métropolitaines qui seront soumises à l'avis des organismes locaux intéressés. L'aire correspond au domaine du Plan d'urbanisme intercommunal de Bologne tout en admettant des extensions éventuelles. Les fonctions sont également définies.
<i>Florence</i>	Proposition de loi n. 100	3 mai 1991	Formulation d'une hypothèse d'aire métropolitaine et identification des fonctions.
<i>Rome</i>	Décision du Conseil Régional n. 3978	22 mai 1991	Formulation de deux hypothèses d'aire métropolitaine et identification des fonctions.
<i>Naples</i>	Décision du Conseil Régional	26 avril 1991	Formulation de trois hypothèses d'aire métropolitaine; la proposition finale sera adoptée après la formulation de plusieurs propositions et la consultation des organismes locaux. L'identification de la répartition des fonctions sera définie par des mesures ultérieures.
<i>Bari</i>	Projet de loi n. 1567	12 juin 1991	Formulation d'une hypothèse d'aire métropolitaine et des fonctions qui s'y rapportent.
<i>Palerme</i>	Projet de loi n. 879	21 juillet 1990	Norme en matière de réglementation des autonomies locales de la région sicilienne. Référence pour l'aire métropolitaine, à la loi régionale n. 9 du 6 mars 1986.
	Projet de loi n. 419	17 décembre 1992	
<i>Cagliari</i>	Proposition de loi n. 236	18 juillet 1991	Etablissement des critères et de la procédure destinés à délimiter l'aire métropolitaine et à identifier les fonctions qui s'y rapportent.

Source: Censis e Regioni.

fig 1 Villes métropolitaines et nouvelles 'Province' (Départements) apres la L. 142/90



Seules quelques hypothèses de délimitation territoriale des villes métropolitaines ont été prises en compte.

source: Censis

2. Les différents concepts d'aire métropolitaine

Le débat sur les aires métropolitaines lancé par la Loi 142/90 s'est focalisé sur le problème de leur délimitation territoriale. Une bonne classification (Dente, 1989) identifie trois niveaux majeurs: la grande ville, la région fonctionnelle et la Ville capitale.

La première catégorie identifie la métropole comme une "implantation urbaine de dimension exceptionnelle" caractérisée par une forte concentration de population et d'activités autour d'un pôle urbain principal. Dans ce cas, le problème majeur du gouvernement métropolitain est de réussir à gérer les services et les infrastructures collectives de manière efficace.

Lors du recensement de 1981 (Cecchini 1988, Cafiero et Cecchini 1990), Svimez ⁽²⁾ a identifié 39 zones urbaines en Italie en se basant sur des critères formels homogènes. La continuité urbaine définit des aires pluridimensionnelles qui sont parfois très étendues. Ainsi, la zone métropolitaine de Milan s'étend de Novara à Brescia et comprend 670 communes regroupant environ 7 millions d'habitants tandis que celles de Rome et de Turin sont plus petite du fait qu'elles présentent des ruptures dans le tissu urbain (la première comprend 18 communes regroupant 3,2 millions d'habitants tandis que la seconde est composée de 56 communes, soit un total de 1,7 million d'habitants) (fig. 2).

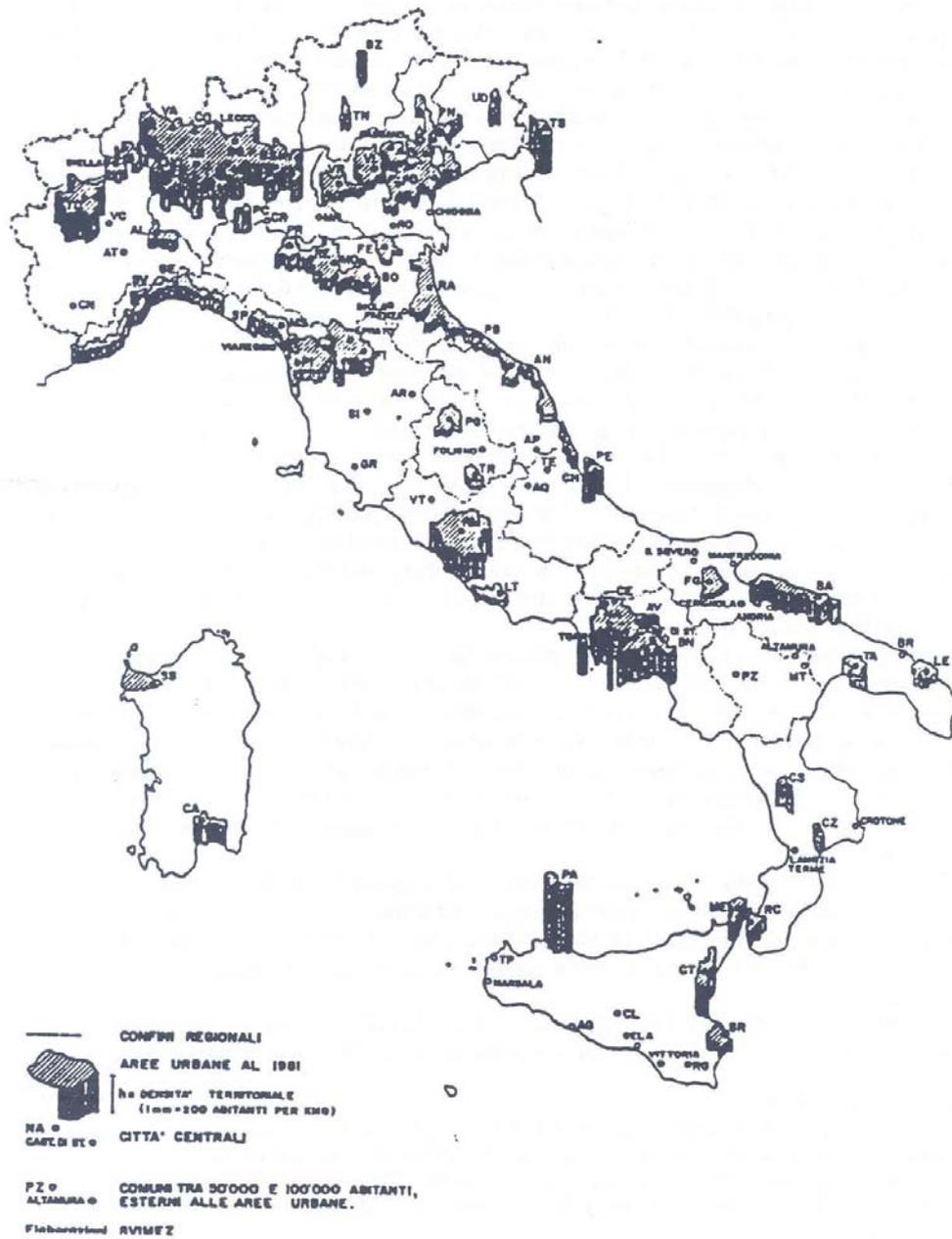
Ceci montre tout d'abord que si nous voulons identifier des systèmes métropolitains cohérents sur des territoires fortement urbanisés, il faut associer d'autres éléments aux critères du type purement formel. En second lieu, il faut préciser qu'outre le facteur "dimension", il existe une réelle différence entre une aire métropolitaine et une simple zone urbaine.

Une deuxième classification identifie l'aire métropolitaine comme un ensemble complexe et intégré de centres interdépendants et fortement complémentaires qui se distinguent les uns des autres par une spécialisation fonctionnelle de leurs vocations résidentielles et de leurs activités productives. On parle alors de région fonctionnelle. Cet ensemble d'interrelations implique la présence d'un gouvernement supracommunal capable d'organiser les interdépendances et les singularités au sein d'un projet de planification s'appliquant à un territoire plus vaste que le simple continuum urbanisé.

Le critère d'évaluation de ces interdépendances repose en général sur l'importance, en terme de quantité, des différents types de flux qui relient chaque commune avec un (ou plusieurs) pôle urbain central afin de définir des seuils de dépendance. On l'appelle également "critère de l'autolimitation des flux" (Sforzi, 1991). De cette manière, les zones métropolitaines ne seraient plus seulement des zones de concentration urbaine de grandes dimensions, mais des espaces occupés par les systèmes urbains les plus

² Se référant aux précédentes expériences américaines, européennes et italiennes (c'est pourquoi nous renvoyons à Sforzi 1990 et Martinotti 1991), ces critères reposent sur: 1) la dimension démographique minimale de l'aire et de la (des) "ville(s)-centrale(s)"; 2) le nombre absolu et la densité territoriale minimales d'actifs (résidents) et de salariés (emplois) non-agricoles; 3) les valeurs du rapport entre les deux indicateurs précédents pour identifier les "villes centrales".

fig. 2 : Les aires urbaines



source: De Cecchini, 1988

importants; ces systèmes seraient identifiés sur la base de l'autolimitation des flux issus des interactions gravitationnelles des communes qui les composent.

En ce qui concerne l'Italie, les analyses menées par le groupe Istat-Irpet (1986) fournissent un excellent support pour approfondir ce thème: il s'agit d'une application -la première en Italie à l'échelle nationale- du principe de l'autolimitation des flux, à partir des données fournies par le recensement de 1981 sur les mouvements pendulaires pour raison professionnelle entre les communes.

On a pu ainsi identifier 955 systèmes locaux de travail (sll) (fig. 3) agrégés ensuite selon le même procédé dans les 177 régions fonctionnelles de travail (rfl) (fig. 4) qui délimitent les zones métropolitaines définies par la L. 142/90 en supposant que le choix repose sur un simple indicateur dimensionnel (fig. 5).

Malheureusement, les caractéristiques formelles du critère que nous venons d'exposer ne trouvent de correspondance ni dans la pratique, ni dans les procédures opérationnelles qui peuvent être mises en place. En effet, elles se heurtent essentiellement au fait que le principe de l'autolimitation ne s'applique qu'aux relations et aux types de flux dont l'intensité s'affaiblit rapidement avec la distance. Cependant, le processus actuel de globalisation économique, politique et culturel repose principalement sur les relations non autolimitées, qui relient les différentes parties d'une zone métropolitaine avec le reste du monde et qui acquièrent toujours plus d'importance sur le plan stratégique (Castells 1989, Hepworth 1989).

Parmi les différents réseaux, la répartition spatiale de ces interactions est discontinue: réseaux d'entreprises ou d'organisations, réseaux télématiques, réseaux de transports à grande vitesse, etc. A l'intérieur de ceux-ci, l'intensité de l'interaction ne dépend donc pas de la proximité des noeuds mais de la complémentarité ou de l'analogie des fonctions qu'ils occupent.

Une troisième classification reformule de façon herméneutique l'objet du débat. Métropole, de mitro-polis, la ville mère, la ville capitale, la ville origine (preto et Rabino, 1991). Une origine qu'il ne faut pas comprendre dans le sens ethnique ou résidentiel, c'est-à-dire comme un lieu exclusif à l'intérieur duquel s'affirme l'identité mais, surtout aujourd'hui, dans le sens social, culturel et, non le moindre, économique. La métropole est le lieu qui génère la socialité, la politique, l'économie. C'est davantage un laboratoire ouvert qu'un lieu où se défendent des traditions et des cultures. La métropole est alors le "lieu qui donne lieu" aux innovations, qui engendrent la nouveauté.

Dans le sens sociologique: "c'est le lieu où se rassemblent naturellement les forces spirituelles du temps" (Scheffler, 1913). C'est dans la métropole, en tant que centre de la civilisation moderne, que naissent les idées nouvelles, les nouveaux idéaux. Et les idées de la métropole "prennent possession, lentement mais sûrement, d'une dimension collective, même au sein des villes plus petites".

D'après cette définition, la différence par rapport à la ville apparaît clairement: alors que la ville est orientée vers son bassin d'influence, la métropole par contre cherche à s'imposer sur le plan national et international. Les villes communiquent avec le territoire environnant, les métropoles communiquent avec un univers territorial transcitadin.

En théorie, si une "ville importante" ne possède aucune ramification en dehors de son bassin, de son hinterland, elle reste une "grande ville" (peut-être

une ville confrontée à d'importants problèmes administratifs ou de gestion mais dans tous les cas une ville): "en ce qui concerne le concept de métropole moderne, le nombre d'habitant n'est pas un élément déterminant, c'est l'esprit métropolitain" (Scheffler 1913).

Ceci s'applique également à la "région intégrée": une agglomération urbaine se transforme conceptuellement en métropole lorsqu'elle exprime sa force non pas au niveau régional mais, au moins, à l'échelle nationale si ce n'est internationale. La métropole naît dès que la communication rompt le principe de contiguïté territoriale. Dans le sens économique du terme, "c'est tout d'abord l'intérêt commercial et industriel orienté dans le sens international qui s'organise dans les métropoles" (Scheffler 1913). On trouve déjà dans cette définition les éléments de définition du terme plus actuel de métropole, à savoir:

- a) ce sont des lieux de décision au sein desquels, par conséquent, les intérêts économiques s'organisent;
- b) ce sont des lieux orientés vers l'extérieur, vers des connexions de caractère international;
- c) ce sont les singularités topiques qui engendrent la "nouveau": les idées, la technologie, l'organisation, les modèles de comportement, etc.

Les notions de "ville importante" et de "régions intégrée" ont certainement été des schémas de classification territoriale importants mais, à l'heure actuelle, ils ne sont plus en mesure de donner une définition du concept de métropole. Des sous-systèmes nécessaires mais insuffisants apparaissent. Une métropole doit sans aucun doute être une grande ville, elle doit bien sûr exercer une influence économique et sociale d'une telle importance sur le territoire avoisinant qu'une vaste région doit finir par y être intimement liée: tout ces éléments sont nécessaires mais ils ne suffisent pas à contenir le concept de métropole si l'on exclut les relations, en termes de décision, d'influence culturelle, d'intérêts économiques, que ce "topos" instaure en dehors de sa sphère de contrôle. Ce n'est donc pas la zone "contrôlée", reliée, nécessaire et complémentaire sur le plan fonctionnel, normalement contiguë; ni les flux, la quantité d'habitants qui définit exhaustivement la métropole mais plutôt les rapports que cette zone -zone métropolitaine mais aussi zone d'influence d'une ville- instaure avec d'autres métropoles et d'autres villes.

La zone métropolitaine correspond dans ce cas à la définition récente de "ville capitale" (Dente, 1989) et celle, encore plus récente, de "ville nodale" (Costa e Toniolo, 1992).

Il est indéniable qu'une telle définition exclut la plupart des zones métropolitaines reconnues comme telles mais elle a la mérite de ne pas confondre le topos citadin avec celui métropolitain, le pôle régional ou la région intégrée avec la métropole.

Le problème est alors d'identifier les éléments capables d'expliquer un système métropolitain. En s'appuyant sur les théories élaborées jusqu'à présent sur cette argument précis (Camagni, 1990), on peut classer ces éléments en deux catégories:

fig 4 - Régions fonctionnelles de travail



source: Istat-Irpet, I mercati locali del lavoro in Italia, 1986

fig 5 - Régions fonctionnelles urbaines (aires métropolitaines)



source: Sforzi, 1990

1. les groupes d'activité ou "fonctions" métropolitaines ⁽³⁾.
2. les composants du milieu ⁽⁴⁾ c'est-à-dire du fond socio-culturel et infrastructurel métropolitain ⁽⁵⁾.

Eu égard à la vaste littérature disponible désormais sur l'argument, on peut essayer d'identifier les principales caractéristiques du phénomène métropolitain en Italie (IRES, 1991) à partir d'une définition des "aires métropolitaines". Cette expression doit être entendue dans le sens de systèmes urbains au sein desquels la présence de certains agrégats fonctionnels rejoint la masse critique nécessaire pour assurer une identité stable et une dynamique capable de reproduire et de restructurer continuellement le système. Ces agrégats sont les suivants:

A) Management

Bureaux de direction de grandes entreprises, myriade de petites entreprises innovatrices reliées et de services "rares" qui s'y rapportent (marketing, publicité, conseils spécialisés, etc.).

B) Finance

Instituts et services financiers, de crédit, d'assurance "rares", grandes sociétés immobilières (l'ensemble que la littérature américaine appelle FIRE).

C) Commerce international

Ensemble de services spécialisés qui permettent d'accéder aux réseaux d'échanges mondiaux et structures publiques et privées qui y sont reliées (grands ports, expositions, téléports, etc.).

D) Culture et technologie

Grandes universités et écoles polytechniques, grands ensembles hospitaliers, centres de recherche publics et privés, activités high tech (en particulier si elles sont organisées en pôles technologiques) et ensembles de services "rares" qui s'y rapportent, grandes institutions culturelles (bibliothèques, musées, théâtres, etc.), siège central de réseaux de radio et de télévision, journaux, et édition distribuée à l'échelle nationale et internationale. Tourisme métropolitain, créé par les activités culturelles susmentionnées.

E) Institutions gouvernementales

Organes du gouvernement central, organismes internationaux et services "rares".

F) Secteur métropolitain local

Toutes les activités de service et les infrastructures qui, bien qu'elles ne soient pas directement "exportatrices", forment un support direct

³ Par "fonction" on n'entend ni celles gouvernementales, ni les compétences administratives attribuées ou attribuables à une éventuelle autorité métropolitaine mais celles effectivement exercées par le système métropolitain.

⁴ Le terme "milieu" pour définir l'ensemble des conditions de l'environnement métropolitain dérive par extension du concept de milieu of innovation (Castells 1989).

⁵ Plusieurs études convergent vers cette méthode: dans le cadre du Projet Milan (Camagni et Pio 1987) une étude de la Fondation Agnelli (Conti et Spriano 1990) une étude dirigée par G. Alleva et A. Celant (1989) dans le cadre du Projet Finalisé Cnr, (A. Fubini, 1989); cf. aussi (Dematteis G., 1991). Au niveau international, la référence principale est la célèbre recherche de la Datar de Paris (Brunet 1989) ainsi que l'enquête de T.J. Noyelle et T.M. Stanback Jr. (1983) sur les systèmes urbains et métropolitains aux Etats-Unis.

indispensable au développement des fonctions des groupes précédents (par exemple: aéroports internationaux, hôtels de premières catégories, services de loisirs et de commerce de détail "rares", etc.).

L'approche du concept de milieu est différente et complémentaire.

On peut brièvement définir le milieu métropolitain comme l'ensemble des conditions du milieu local capables de soutenir des interactions et des processus de développement du type métropolitain. Tandis que les fonctions métropolitaines s'expriment à travers la présence d'organisations et d'activités bien définies, les conditions du milieu concernent un état de choses local, plutôt complexe, pouvant être déterminé à travers un certain nombre de données, telles que: la composition socio-professionnelle de la population, les mouvements migratoires, les caractéristiques ethniques et culturelles, les idéologies dominantes, la mentalité, "la capacité d'entreprendre", les modalités du rapport public-privé et des pratiques politiques locales, les formes associatives et d'utilisation du temps libre, les indicateurs de la qualité de vie, la qualité de l'environnement extérieur, les conditions de l'habitat, les valeurs immobilières, sans oublier les données concernant les infrastructures spécifiques du niveau métropolitain telles que les chemins de fer, les autoroutes métropolitaines, les réseaux télématiques, etc.

3. Les aires métropolitaines en Italie

Quelles sont les aires métropolitaines en Italie? La Loi 142/90 en identifie neuf, à savoir: Turin, Milan, Gênes, Venise, Bologne, Florence, Rome, Naples, Bari (et Palerme, Catane et Cagliari si l'on inclut les régions autonomes de Sicile et de Sardaigne). Comment s'articulent-elles et quel rôle peuvent-elles jouer sur le plan national et européen? Il peut s'avérer particulièrement utile d'apporter une réponse à cette question et de montrer les différences, les analogies et les complémentarités qui existent entre ces villes.

Nous commencerons donc par les données relatives au "milieu" puis nous examinerons les données plus restreintes des fonctions métropolitaines proprement dites (⁶).

En premier lieu, la population.

La donnée de base est celle du processus de désurbanisation centrale et de suburbanisation périphérique qui touche toutes les grandes agglomérations métropolitaines (fig. 6).

Même des villes comme Cagliari, Bari, Palerme ou Rome qui, au cours des dix dernières années, avaient suivi une évolution croissante, ont inversé la tendance positive dans les années quatre-vingts et se sont homologuées aux dynamiques des villes du centre-nord: les communes centrales diminuent tandis que les régions limitrophes s'accroissent de façon significative. Cependant, l'importance de ce phénomène n'est pas homogène et les régions suivent des processus de développement distincts (fig. 7).

⁶ Les données sont principalement de source ISTAT et ont été recueillies au plus grand niveau de désagrégation. Le niveau se réfère majoritairement à l'aire métropolitaine selon la définition de 1979 donnée par le Ministère des Travaux Publics ou à la province des villes métropolitaines identifiées par la loi 142, (SPS, 1990).

En ce qui concerne la mobilité de la population, on remarque un mouvement, une forte croissance démographique, qui dépasse largement les limites de la province des grandes métropoles, phénomène auquel participe l'ensemble du territoire régional du centre-nord, et dont l'intensité est inversement proportionnelle à la distance.

Les déplacements de populations résidentes entre les provinces des villes métropolitaines sont nettement plus intéressants.

- La région de Milan attire fortement les populations du sud de l'Italie - Naples, Palerme, Bari, Catane- et celles du "triangle industriel" - Turin et Gênes. Ce dernier phénomène est un indicateur qui nous autorise à croire que ce sont les signes précurseurs d'une réurbanisation de la région.
- La région de Turin entretient de fortes relations avec les zones du Sud de l'Italie mais de signe inverse par rapport au passé tandis que se dessine clairement une dépendance du pôle milanais.
- De fortes interrelations se créent en général avec les régions de Rome et de Milan.
- Les zones périphériques du centre-nord exerce une certaine attraction: Venise, Bologne, Florence et Rome.
- L'émigration des provinces du Sud de l'Italie vers toutes les autres régions est positive (flux qui explicitent encore une fois la dichotomie nord-sud) à l'exception de Turin et de Gênes.
- Le problème de l'immigration des extra-communautaires est partout présent. Les données fournies par le Ministère de l'Intérieur sur les demandes de permis de séjour présentées par les immigrés, essentiellement de nationalité extra-communautaires, pendant la période de l'"acte de régularisation", montrent que le phénomène touche désormais l'ensemble des zones métropolitaines et en particulier les villes de Rome et de Milan (fig. 8).

Le mouvement de la construction immobilière est un indicateur particulièrement intéressant (fig. 9). Il confirme le "déclin" des régions de Gênes et de Turin, le grave problème du logement à Naples, la suburbanisation des régions centrales du Sud de l'Italie, la phase de transition de la région de Milan qui tend vers une réurbanisation. Les parts du marché immobilier corroborent ces résultats: les coûts immobiliers à Milan sont comparables à ceux des régions dotées de caractéristiques particulières comme Venise ou Rome tandis que ceux des villes en pleine phase de "désurbanisation" telles que Turin ou Gênes sont relativement bas. Enfin, les différences entre le centre et la périphérie des villes du sud ont tendance à se combler. Ce phénomène révèle, d'une part, l'état d'abandon très grave vers lequel tendent les centres des villes du Sud de l'Italie, d'autre part, la persistance des dynamiques de suburbanisation.

La composition de la population résidente, classée par tranches d'âge, est un indicateur fondamental.

Si l'on s'appuie sur la classification, synthétique et exhaustive, fournie par l'enquête SOMEA (SOMEA, 1987), on remarque trois catégories principales;

- 1) Gênes, Bologne et Florence dont l'équilibre démographique est défini comme "mûr" en ce sens que ces villes se caractérisent par une population

fig 6 Dynamique de la population (var.perc. 1991-81)

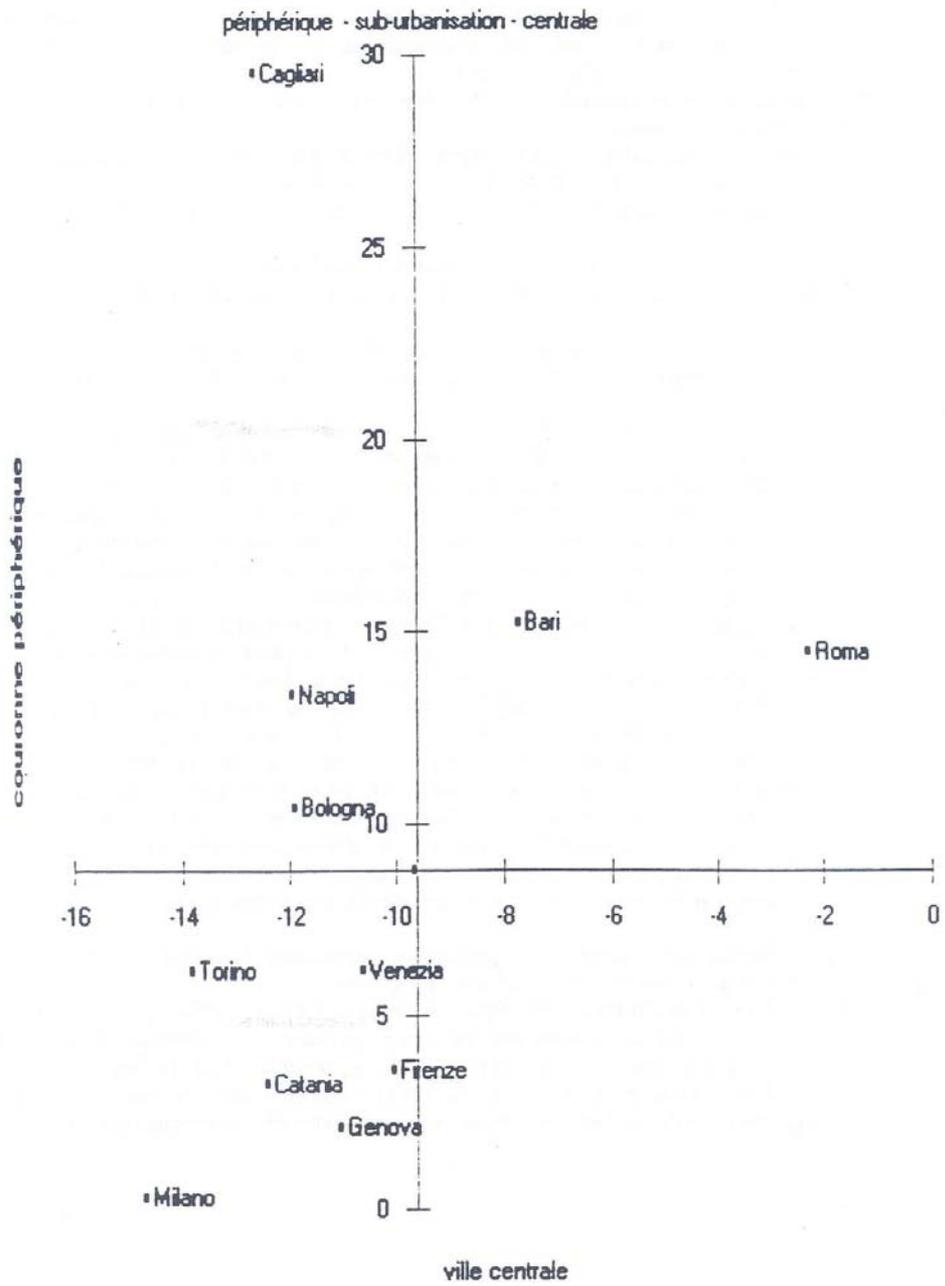


fig 7 Dynamisme des villes métropolitaines (var. % 81-91)

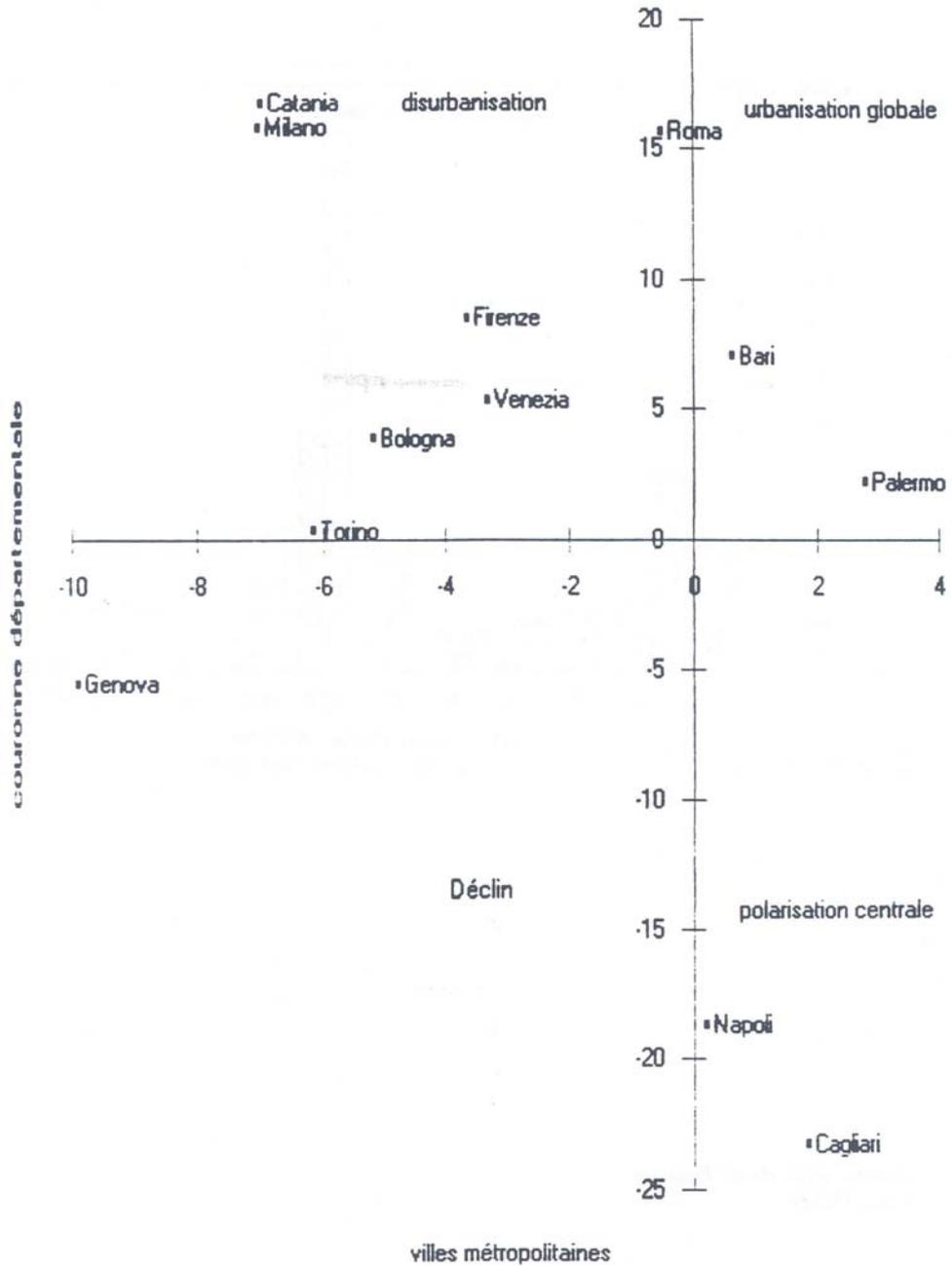
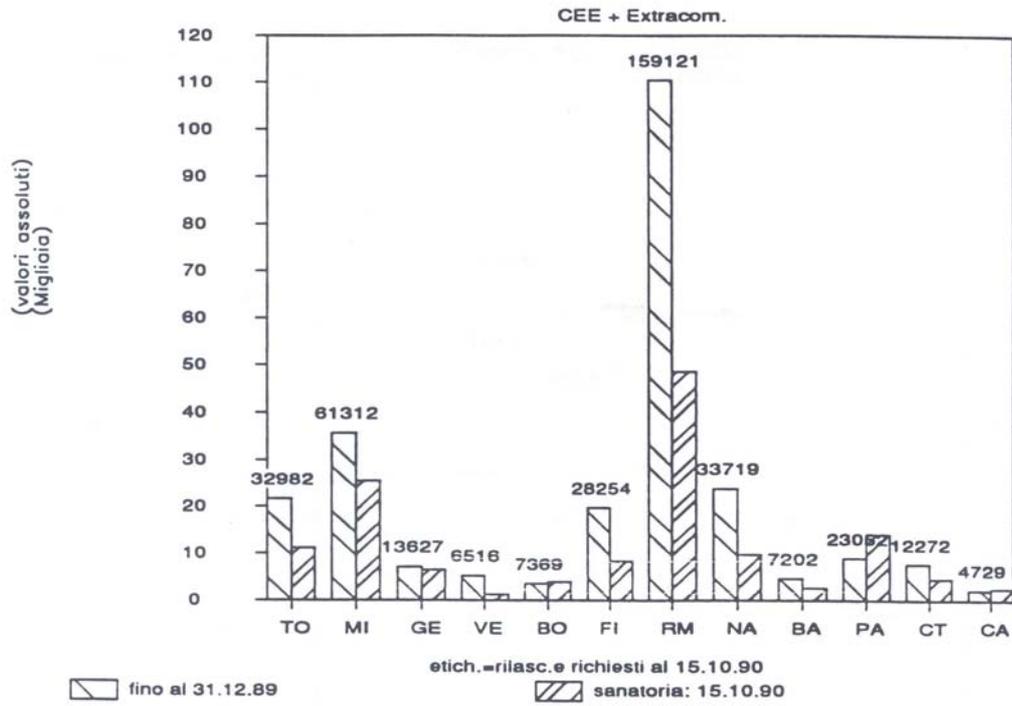
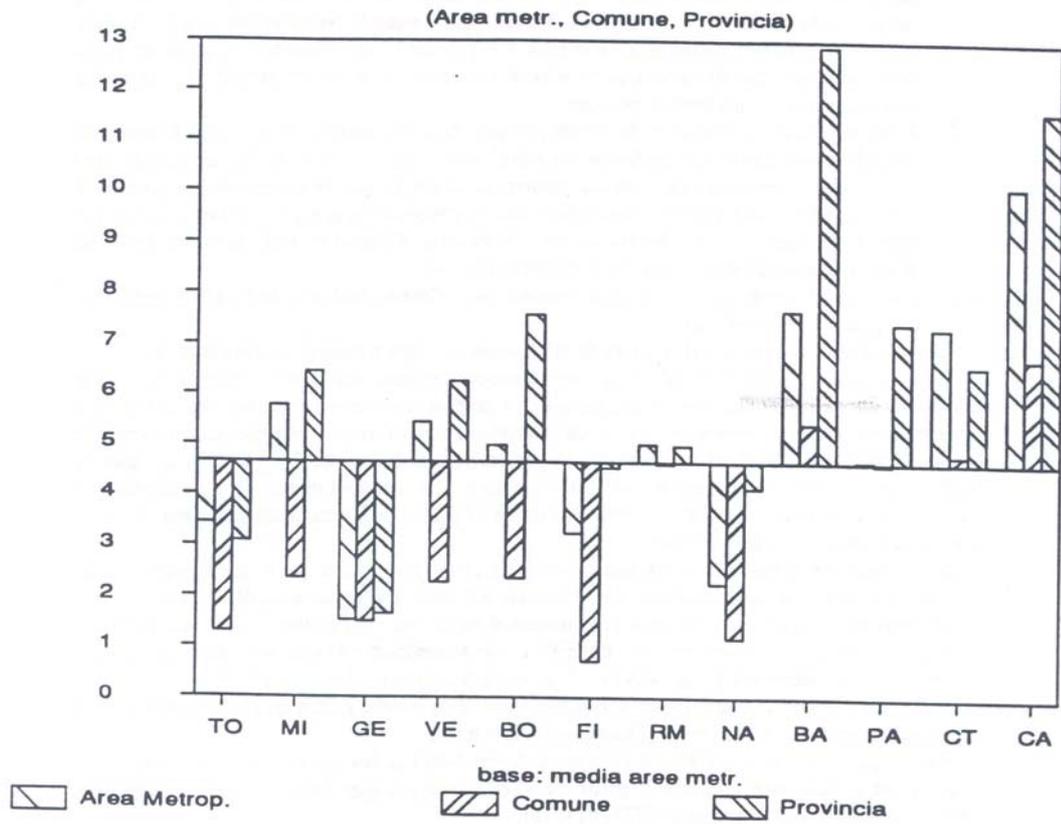


fig 8 - Permis de séjour



source: Min. degli Interni
Elab. IRES

fig 9 - Mouvement de la construction de bâtiments et de logements 1981-1988



source: SPS
Elab. IRES

âgée supérieure à la moyenne nationale, au détriment des catégories plus jeunes, et par une baisse de la natalité.

- 2) Turin, Milan, Venise et Rome qui tendent vers la "maturité". Une typologie qui semble être typique des communes dont le développement économique est relativement ancien.
- 3) Les métropoles du sud de l'Italie, qui se caractérisent généralement par une population jeune et un fort pourcentage de personnes âgées, est une typologie plutôt faible et localisée en province.

On peut synthétiser ces éléments en les classant selon les différentes catégories utilisées par la théorie des cycles de développement urbain (Van den Berg et al., 1982):

- i) dans le centre-nord, une phase de désurbanisation centrale se met en place à partir des années 80, phénomène qui touche en particulier les régions de Gênes et de Turin mais aussi celles de Venise, de Bologne et de Florence. Elle se traduit par un processus très large - une vague amortie dont l'ampleur initiale est directement proportionnelle à la masse et à la densité résidentielle des centres - qui touche le territoire provincial et, dans le cas des grandes métropoles, la région. Ce processus se résout par la mise en place éventuelle de rapports de complémentarité résidentielle entre les grands centres et les villes de petite et moyenne dimension.
- ii) Rome est dans une situation de transition entre la suburbanisation et la désurbanisation centrale proprement dite. De façon diamétralement opposée, Milan, tout en restant dans les limites du processus de désurbanisation, se distingue par des éléments qui portent à croire qu'elle tendra prochainement vers une réurbanisation à grande échelle (au moins départementale). Ce sont les indicateurs de densité d'habitants mais aussi de mobilité résidentielle, d'attractivité nationale et internationale;
- iii) dans le Sud de l'Italie, les villes de Naples, Bari, Catane, Palerme et Cagliari traversent une phase de "suburbanisation".

Le processus même de vieillissement de la population s'insère dans ce cadre descriptif.

La stratification sociale est sûrement un indicateur typique des zones urbaines de grande dimension et, en particulier, des métropoles. A ce propos, on remarque qu'une donnée revient constamment: tous les centres étudiés se caractérisent par un fort pourcentage, par rapport à la moyenne nationale, de chefs d'entreprise, de professions libérales, de dirigeants et de salariés tandis que le nombre de travailleurs indépendants, de collaborateurs et d'employés est généralement en dessous de la moyenne nationale (⁷). Des différences apparaissent donc au sein de cette homogénéité relative:

- la province de Rome est un cas particulier car c'est la seule ville qui se caractérise par un nombre d'employés de bureau nettement supérieur à celui des travailleurs dépendants;
- on remarque aussi le cas de l'artisanat industriel de la "troisième Italie" avec une présence significative de la catégorie des travailleurs indépendants, y compris dans la secteur industriel, au détriment des employés;

⁷ La classification suit les modalités de l'ISTAT (ISTAT, 1982)

- enfin, dans le sud de l'Italie, la catégorie des chefs d'entreprise et des employés a tendance à passer en dessous de 30% au profit du travail dépendant.

En ce qui concerne les différents secteurs de production, les dynamiques des années 80 poursuivent la tendance amorcée à partir de 1975. La typologie des trois Italies s'applique également dans ce cas (Bagnasco, 1977) (fig. 10).

- le nombre d'exploitations agricole diminue, surtout dans le sud de l'Italie;
- le nombre des employés du secteur industriel diminue également dans presque toutes les régions (excepté la Vénétie, la Basilicate et le Molise qui élargissent leurs zones périphériques). Cependant, ce recul est plus important dans les régions centrales et marginales que dans les zones périphériques.
- les services enregistrent une nouvelle expansion, nettement plus importante dans le sud que dans le centre-nord.

Enfin, depuis 1991, la crise industrielle s'aggrave dans les zones du triangle industriel tandis qu'elle se pérennise dans la troisième Italie. Cependant, c'est surtout dans le secteur tertiaire que la différence est la plus marquée. En effet, au cours des années 80, c'était le secteur complémentaire des dynamiques industrielles tandis que maintenant, il ne semble plus être capable d'absorber l'excédent de main-d'oeuvre.

Dans l'ensemble, cette situation de l'emploi pénalise les zones du centre, en particulier le Piémont et la ville de Turin qui entre dans les zones CEE (obj. 2) définies comme "en déclin industriel".

Mais il ne faut absolument pas en conclure que les dynamiques qui prennent forme actuellement sont en mesure d'éliminer les dyscrasies historiques des différentes zones géographiques: le taux de chômage qui, en 1992, est de l'ordre de 7-8% dans le nord (10% à Turin) dépasse facilement 20% dans le sud, résultat d'une situation chronique difficile à résoudre.

La même analyse menée par le Ministère du Travail et de la Sécurité Sociale (Ministère du Travail, 1990) sur les politiques de l'emploi a permis d'une part de souligner la persistance de la dichotomie nord-sud, d'autre part, d'analyser les nouvelles caractéristiques de la situation par rapport aux travailleurs irréguliers: "le pourcentage de travailleurs en situation irrégulière sur tout le territoire national s'élève à 12,9% mais dans le centre-nord, il est de l'ordre de 6,2% tandis que dans le sud, il atteint 28,2%. Dans les régions du sud, il y a 26,2% de travailleurs salariés sans contrat de travail régulier contre 4,5% dans le centre-nord" (ce phénomène touche en particulier le secteur de l'agriculture et du bâtiment).

Toutefois, il ne suffit pas de classer ce processus dans la marginalité traditionnelle. Il ressort au contraire que, depuis l'après-guerre, un phénomène de développement (*), lié surtout au secteur industriel, s'est propagé dans toute l'Italie. Cette "vague" est partie du "triangle industriel" pour toucher, vers les années soixante-dix, les régions périphériques et, dans les années quatre-vingts, certaines régions traditionnellement marginales comme les Abruzzi et la Basilicata. Ce mouvement est dû, en partie, à des phénomènes de développement endogène (développement de la niche artisanale vers la zone du district), en partie, à des processus exogènes relatifs à la délocalisation des activités industrielles traditionnelles du nord vers le sud.

Le problème du status et de la qualité urbaine n'est pas secondaire au développement territorial. L'essor économique passe également, si ce n'est

surtout, par cette voie: une ville dotée d'un status médiocre repousse les forces les plus innovatrices et actives de la société, d'où un développement économique difficile.

Il faut par conséquent partir du concept que le développement économique n'est pas indépendant de l'attraction sociale et du milieu, de la qualité de vie, du status urbain: en bref de la qualité urbaine offerte.

Dans ce contexte, on peut affirmer que les prémisses de "status social" semblent nettement meilleures dans la ville métropolitaine, et ce non seulement parce que la catégorie des employés de bureau et des dirigeants est plus importante mais aussi, et surtout, parce que le niveau moyen d'instruction est plus homogène et que le pourcentage de diplômés dépasse la moyenne nationale -relativement basse si l'on compare ces chiffres aux autres pays industrialisés-. C'est une caractéristique que l'on retrouve dans toutes les villes étudiées, à la seule exception positive de Bologne. L'étude SOMEA (SOMEA 1987) le montre: parmi les huit types de communes relevés en Italie - dont le niveau d'instruction s'échelonne du plus haut au plus bas- toutes les communes étudiées appartiennent aux deux premières catégories ⁽⁸⁾. C'est une donnée qui est confirmée également par le fait que toutes les villes étudiées sont des centres universitaires de grande dimension.

Mais ce semblant d'homogénéité disparaît immédiatement si l'on examine en détail les données que font apparaître à nouveau la dichotomie traditionnelle nord-sud: la distribution des quotidiens par habitant sur un an comme celle des magazines: le nombre de mètres carrés d'espaces verts par habitant suffisants dans les villes du centre-nord sont pratiquement inexistantes dans les villes du sud, les services reliés aux loisirs et les activités sportives sont inexistantes dans les villes du sud.

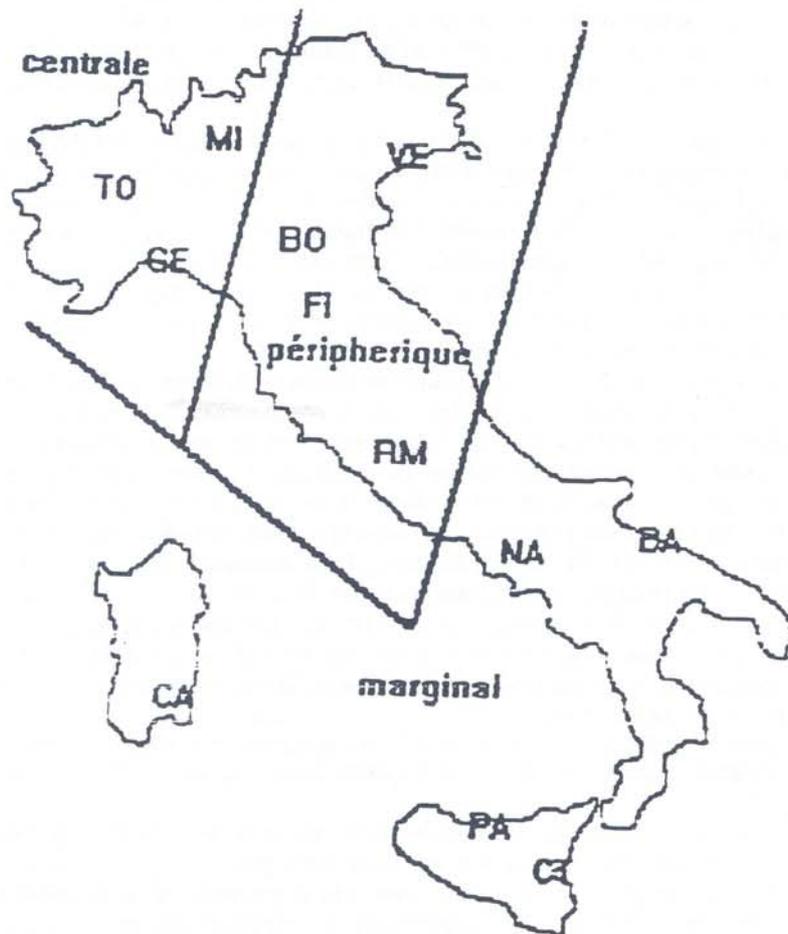
En effet les transports publics pour 1 000 ha. diminuent plus on descend vers le sud seul le bruit urbain diurne semble intéresser toutes les villes métropolitaines. A la seule exception de Gênes, il dépasse le seuil définit comme "de fort désagrément" et explicite une situation limite de malaise du milieu des zones actuellement urbanisées.

Dans l'ensemble, on peut donc affirmer qu'il y a une situation urbaine différenciée et problématique qui se distingue par:

- des zones qui tendent vers le "déclin" du milieu urbain et de l'emploi dans les secteurs traditionnels et qui ne sont toujours pas capables d'utiliser pleinement les innovations dans le sens tertiaire et intégré: surtout Gênes mais aussi Turin;

⁸ Dans le premier, qui comprend toutes les communes métropolitaines du centre nord plus la commune de Cagliari, sont comprises les zones ayant le plus grand degré absolu d'instruction c'est-à-dire ayant le pourcentage le plus élevé de diplômés (maîtrise) et le nombre le plus faible de personnes sans aucun diplôme. Le second présente des caractéristiques analogues au premier bien que l'intensité soit inférieure, et il englobe les communes restantes du sud.

fig 10 Villes métropolitaines dans les trois Italies



Elab. IRES

- des zones en plein développement et en phase de transition sociale entre deux modèles de cohésion sociale, confrontées à des problèmes d'anomie sociale qu'elles cherchent à résoudre, soit, en particulier, Bologne et Florence;
- des zones en forte croissance mais qui se heurtent à des problèmes inhérents au milieu urbain et social: Bari, Catane, Cagliari;
- des zones centrales mais, sous de nombreux aspects, dans une situation initiale et mal contrôlée de l'urbanisation: Palerme en particulier mais aussi Naples;
- enfin des zones qui suivent un fort développement de la production et des services mais confrontées à de graves problèmes d'environnement: en particulier la zone de Milan.

Voyons maintenant quelques indicateurs fonctionnels.

En Italie, la répartition de la recherche publique extra-universitaire est concentrée dans la région de Rome, donc dans le nord du Pays, tandis que dans le sud, bien qu'il y ait des centres de recherche importants, elle ne dépasse pas 10%. Des déséquilibres existent aussi au niveau de la recherche universitaire: sur 59 universités publiques et privées, et instituts reconnus présents en Italie, 43 sont situés dans le centre-nord, surtout dans la région de Rome, Milan, Bologne et Turin tandis qu'il n'y en a que 16 dans le sud (Scarascia Mugnozza, 1987).

Dans le sens "d'aire", la répartition des centres de recherche et de développement est localisée dans les villes centrales ou dans des zones qui leur sont généralement limitrophes (Gallimbeni et al., 1989).

La recherche et le développement privé se concentrent par contre dans les zones de Turin et de Milan et leur taux est beaucoup plus élevé que la moyenne nationale.

En ce qui concerne les secteurs économiques plus innovateurs ou davantage liés à l'innovation, on a pris en considération le "marché de l'écologie" et les données qui se réfèrent aux services aux entreprises car c'est un indicateur significatif du rapport production-innovation.

En ce qui concerne le premier facteur, les données ne sont pas suffisantes en terme de désagrégation; on voit toutefois la position prédominante de la Lombardie suivie de près par les régions du centre-nord dans lesquelles se placent les villes métropolitaines de Turin, Rome, Bologne et Venise.

Par contre, en ce qui concerne le secteur innovateur des services aux entreprises, les données sont nettement plus significatives. Ici, la centralité milanaise est confirmée, suivie par celle de Rome puis par celle de Turin. Les zones de Gênes, Palerme et Bologne présentent le même phénomène dans une moindre mesure.

Une deuxième classe d'indicateurs se réfère à ce que nous avons appelé "la centralité métropolitaine" c'est-à-dire la capacité propre aux métropoles de se présenter comme des lieux de décision. Une première variable considère que la position des entreprises localisées dans les provinces métropolitaines qui exercent leur activité à l'échelle nationale, définit des niveaux hiérarchiques. Les entreprises de différentes natures dont la diffusion ne s'étend pas au delà des limites de la région de localisation sont par conséquent exclues.

Une deuxième variable s'applique aux entreprises industrielles à participation étrangère présentes dans les provinces des villes métropolitaines (fig. 11).

Si l'on se base sur les valeurs absolues, on remarque immédiatement la "centralité" de la zone de Milan, de Rome et de Turin (°).

En ce qui concerne les indicateurs se rapportant à un réseau, on ne trouve pas d'agrégation capable de représenter des rapports structurels de réseaux sociaux et économiques mais on peut toutefois les reconstruire à partir d'indicateurs indirects. Pour ce faire, on a pensé à examiner le trafic aérien, les raccordements téléphoniques professionnels (services études professionnelles, etc.), le flux des transmissions Données et Telex.

- Le trafic aérien est sûrement un indice valide des flux nationaux et internationaux. En valeur absolue, Rome suivi par Milan, sont les plus grands noeuds aéroportuaires de caractère international. Le reste des flux est de nature nationale et n'a pas de rapport de continuité avec un espace géographique importants.
- Le flux du trafic entre les centrales telex (fig. 12) ainsi que les principales relations entre les districts, exprimées en termes de raccordements entre Installations Terminales pour la Transmission de Données (ITTD) (fig. 13), révèlent l'existence d'une hiérarchie dans les relations entre les villes étudiées:

i) en premier lieu le réseau Milan-Rome;

ii) puis celui de Milan-Turin;

suivi enfin par des connexions différentes sur la base des flux de trafic étudiés.

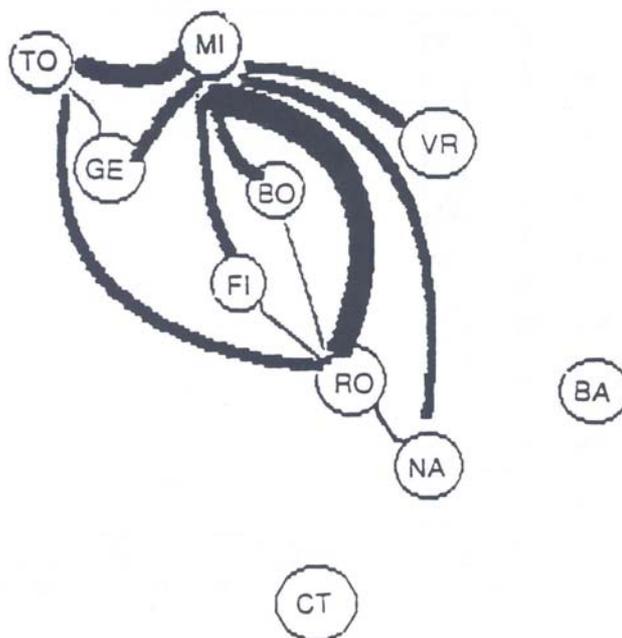
En conclusion, si l'on compare la présence de fonctions métropolitaines ayant un accès direct à des réseaux globaux (2.7.) avec celle d'un milieu métropolitain significatif, on constate que seules les villes de Milan, Rome et Turin peuvent être assimilées à des zones métropolitaines dans le sens propre du terme.

A Milan, on trouve principalement les fonctions suivantes: "management", "finance", "commerce international", "culture et technologie". Le "secteur métropolitain local" semble aussi soutenir la comparaison avec celui européen. Par contre, les composantes de milieu relatives à la qualité de l'environnement sont, comme pour toutes les grandes villes italiennes, en deçà de ce niveau.

L'agrégat principal de la ville de Rome est celui des "institutions gouvernementales". Les autres caractéristiques n'existent que sous forme partielle et, dans l'ensemble, elles sont moins autonomes et plus faibles qu'à Milan ou à Turin.

A Turin, le noyau de reproduction centrale, fortement lié au milieu local, est celui de la "recherche et de la technologie pour les entreprises", partiellement intégré au "management" et au niveau de services pour les entreprises. Les agrégats "commerce international", "institutions gouvernementales" et "secteur métropolitain local" ainsi que les composantes de milieu qui concourent à définir (également en termes d'image) le status métropolitain sont particulièrement faibles à Turin.

fig 12 - Flux principaux de trafic entre les centrales telex (1990)



source: Bonavero
elab. IRES

Tous les autres systèmes urbains italiens ne peuvent pas être considérés actuellement, selon notre définition, comme des villes métropolitaines. Il leur manque surtout une interaction forte entre milieu et agrégats fonctionnels de rang élevé capables de déclencher l'amorce de processus endogènes de polarisation et de croissance circulaire cumulative. Toutefois, cette situation sub-métropolitaine, qui reflète entre autre la faiblesse économique et politique de l'Italie dans le contexte européen, est en-soi fortement diversifiée. Pour soutenir cette analyse, on peut distinguer:

- a) le cas des "métropoles déchues" comme Naples, dont les activités culturelles et technologiques à l'échelle internationale sont toujours importantes, se trouvent fragilisées par un environnement fortement dégradé socialement et physiquement, et Gênes où les relations entre les activités économiques et portuaires de nature internationale avec le milieu local ont fortement diminué.
- b) Le cas des systèmes urbains de la "troisième Italie": Venise, Bologne et Florence qui, bien que les conditions du milieu soient de bonne qualité, présentent des caractéristiques structurelles de niveau international très limitées et spécialisées dans le domaine du tourisme et de la culture.
- c) Les autres villes du sud telles que Bari, Catane, Palerme et Cagliari sont aujourd'hui les villes les plus éloignées de notre modèle de développement métropolitain. Les principales fonctions et les sujets capables de faire preuve d'innovation sont souvent absents ou très rares tandis que les milieux locaux souffrent de graves formes de dégradation.

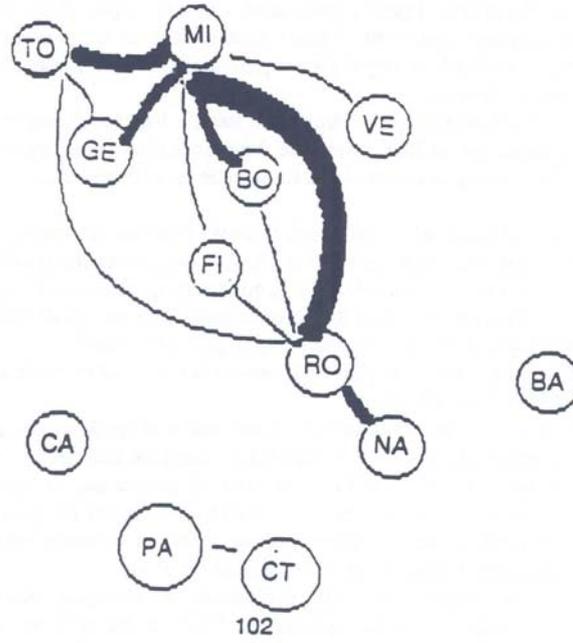
Ces différences considérables conduisent à quelques réflexions:

- 1) le problème métropolitain n'est pas seulement celui de la distribution et de la délimitation des frontières de telle ou telle zone;
- 2) c'est surtout un problème politique de niveau national qu'il faut appréhender comme un programme de politique de réseau urbain dans un contexte européen et méditerranéen;
- 3) ce programme ne peut pas dépendre de la capacité propre aux systèmes métropolitains ou régionaux de rivaliser de façon autonome et d'être des sujets de politiques internationales. Dans la phase actuelle d'intégration européenne, ce choix est une dangereuse illusion, même pour des systèmes relativement forts comme ceux du nord.
- 4) Une politique de réseau doit prendre les différences de niveau en considération et construire des accords et des alliances entre les villes en fonction des objectifs stratégiques qu'il faut poursuivre: compétition et intégration européenne, rééquilibre et développement périphérique, qualification des zones du sud de l'Italie et connexion au réseau méditerranéen.

4. Le problème des fonctions de la Ville métropolitaine

Ces différents concepts d'aire métropolitaine ont des conséquences importantes. En effet, ils permettront non seulement d'identifier de "véritables" zones métropolitaines en Italie mais aussi d'indiquer avec précision l'organisation des fonctions administratives et du système de financement d'un acteur politique institutionnel présent à ce niveau.

fig 13 - Flux principaux de trafic de transmission de données (1990)



source: Bonavero
elab. IRES

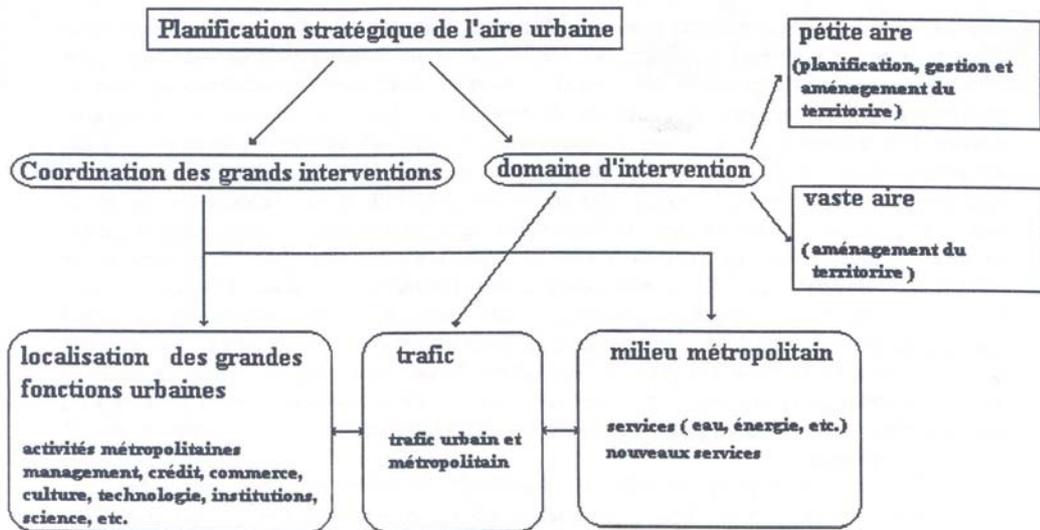
En effet, les aires métropolitaines ainsi définies revêtent des connotations (tant en termes de fonctions que de "milieu") tellement spécifiques et en pleine mutation qu'elles représentent un phénomène qui n'est pas facilement reductible aux catégories traditionnelles d'analyse économique et institutionnelle du système des pouvoirs locaux. Comment délimiter une zone qui, par définition, n'a pas de limites, à partir de sa capacité à se relier à d'autres systèmes métropolitains au niveau national et international pour extrapoler sa propre spécificité? Un tel discours pose le problème de l'approche suivie par la théorie du fédéralisme fiscal pour identifier la meilleure répartition des fonctions administratives entre les différents niveaux de gouvernement. Les services publics, sur la base de la théorie des biens publics locaux, peuvent être divisés en deux grandes catégories, à savoir, les services personnels et ceux desservant le milieu physique et le territoire, lesquels s'articulent eux-mêmes en services du type ponctuel et en réseau. Le critère des économies d'échelle et de "l'absorption des effets extérieurs", c'est-à-dire du contrôle de l'externalité de la production et de la consommation, phénomènes particulièrement importants dans les zones les plus urbanisées, aboutiraient à une proposition: attribuer à la Ville métropolitaine essentiellement les fonctions liées aux services qui relèvent du territoire, organisés généralement en réseau, ainsi que celles qui se rapportent aux services personnels "de qualité", dotées d'un large bassin d'influence, en plus des activités de planification territoriale. Les critères d'attribution de ces services à un niveau de décision supérieur à celui de la commune ne présentent pas de différences substantielles par rapport à ceux qui peuvent être mis en place à des niveaux intermédiaires de gouvernement "normaux" comme les provinces.

En fait, l'élément en pleine mutation est la difficulté de gérer ces services dans des aires caractérisées par une forte densité d'habitants, phénomène qui débouche sur une forte externalité, une demande élevée, et des conditions du milieu de production qui entraînent en général une nette augmentation des coûts unitaires de production (par exemple les transports et la protection de l'environnement), et la nécessité de les répartir uniformément entre les différentes collectivités. A ce propos, une fois que l'autonomie fiscale, telle qu'elle est prévue par la nouvelle réforme de la finance locale, sera mise en place (même si dans ce cas on parle de finance métropolitaine), les administrations locales chercheront sûrement davantage à identifier de façon plus rationnelle la répartition des coûts et des bénéfices de chaque service, donc sous forme d'aggrégation, par rapport au précédent système de financement fondé en grande partie sur les transferts de l'état.

Mais il ne faut pas négliger un autre élément qui lui aussi est en pleine mutation: ces services doivent être considérés non seulement comme des produits finals mais aussi comme des produits intermédiaires fonctionnels, c'est-à-dire, que le niveau de la ville doit demeurer et se développer entre les métropoles mondiales.

On peut donc affirmer que toutes les fonctions exercées par la Ville métropolitaine devront être liées au développement de celles que nous avons définies au préalable, d'une part comme des fonctions métropolitaines (par ex.: dans le secteur du management, de la finance, du commerce international, de la culture et de la technologie, des institutions gouvernementales et du soi-

fig.14 FONCTION EXERCÉE PAR LA VILLE METROPOLITAINE



disant secteur métropolitain local), d'autre part, comme un milieu capable d'appuyer des interactions et des processus de développement du type métropolitain. Le schéma n° 14 représente graphiquement le modèle d'organisation fonctionnelle qui pourrait être mis en place. Il tourne autour des politiques du milieu, au sens large, des politiques de la mobilité et, pour la localisation des grandes fonctions urbaines reliées à la planification stratégique de la zone.

Il ressort également que ce sujet devra assumer une autre fonction tout aussi importante. En effet, la Ville métropolitaine devrait programmer, en collaboration avec les administrations centrales, les investissements infrastructurels publics d'importance supracommunale davantage liés à l'exercice de fonctions métropolitaines. Il faudra chercher à identifier les besoins en infrastructures stratégiques en partant des facteurs de compétitivité spécifiques de l'aire métropolitaine dans le contexte régional, national et international. Il sera ainsi possible de franchir les limites des politiques infrastructurelles menées jusqu'ici en terme d'intégration horizontale, entre la Commune centrale et les villes satellites, ainsi que verticale, entre les différents secteurs d'intervention. En ce qui concerne le premier aspect, personne n'ignore les conflits interinstitutionnels -non seulement par des raisons liées au milieu- qui se sont développés dans le choix de la localisation des infrastructures, souvent à la limite de plusieurs communes, ce qui a entraîné par conséquent d'importants retards de réalisation. Cela a également abouti à une intégration verticale plutôt limitée, bien que le "timing" des réalisations infrastructurelles complémentaires soit un facteur crucial pour augmenter le caractère attractif et la compétitivité d'une zone. Cependant, cela a permis de freiner l'apparition d'étranglements comme, par exemple, le cas typique d'une zone industrielle dont la capacité de traitement des déchets est insuffisante.

La planification stratégique de l'aire métropolitaine, dans le cadre du système global de planification territoriale régionale pourrait évidemment être à la base d'une telle activité. L'interaction entre politique métropolitaine des transports, de l'environnement et de la localisation des principales fonctions urbaines devrait en fait reposer sur un large flux d'investissements infrastructurels, supplémentaires, de remplacement et d'entretien, dont la carence se fait particulièrement sentir dans les aires métropolitaines. Dans les années 80, nous avons assisté en Italie à une distribution très fragmentée des ressources, parallèlement à l'apparition du "problème urbain", expression indiquant qu'il fallait absolument relancer le réseau des principales villes italiennes dans une phase de compétition internationale croissante, relance basée sur des flux d'investissement additionnels. En d'autres termes, comme la conviction du déclin inévitable des villes s'affaiblissait -paradigme plutôt répandu dans la littérature économique-urbaniste du début des années 80- une opposition croissante est apparue entre l'efficacité et l'équité des politiques de financement. En effet, à partir de 1986, les financements versés par l'Etat pour couvrir les investissements des organismes locaux en Italie ont été répartis essentiellement sur la base du capital des différents organismes et non plus sur celle de la meilleure capacité d'entreprendre et de planifier propres aux différents organismes. Ce phénomène s'est particulièrement fait sentir dans les grandes communes et cela s'est traduit par une très nette fragmentation des

interventions sur le territoire: entre 1988 et 1991, le pourcentage des contributions concédées aux administrations communales de plus de 500.000 habitants est passé de 32% à 8%; le rapport entre valeur per capita des contributions pour les investissements versés aux organismes locaux dépassant 500 000 habitants et valeur moyenne italienne est passé de 236 en 1983 à 92 en 1992 (fig. 15-16).

D'autre part, la législation spéciale en faveur des organismes locaux -même si en quelques années (88-89) elle a probablement compensé la baisse des financements ordinaires (53% des prêts concédés par la Caisse de dépôts et Consignations sur la base des lois spéciales a été assigné aux chefs-lieux des communes)- est intervenue de façon trop sectorielle, sporadique, souvent aveugle, pour qu'elle constitue un indice de correction adaptable aux politiques urbaines les plus efficaces. De même, le flux des investissements additionnels garantis par cette législation spéciale, souvent sans coûts additionnels pour les administrations locales, s'est drastiquement réduit au cours des trois dernières années à cause de la crise des finances publiques et de l'apparition du système de corruption largement répandu en Italie, connu sous le nom de "Tangentopoli".

Enfin, les investissements infrastructurels directement liés aux fonctions métropolitaines, capables de qualifier les villes de dimension internationale (innovation, échange des communications, management, finance, etc.), financés et gérés par des administrations centrales de différents types (Società nazionale per le strade, Ente ferrovie, Società pubblica per le telecomunicazioni, Ente nazionale per l'energia elettrica, società concessionarie pubbliche, etc.), n'ont pas été capable de faire face à ce que l'on a appelé "le grand gap" infrastructurel italien par rapport aux autres pays européens, à en juger par les résultats de certaines études (2). A ce propos, il faut toutefois rappeler que dans bon nombre de zones métropolitaines, ces interventions dépassent probablement en terme de valeur les investissements du ressort local, et conditionnent lourdement les choix urbains territoriaux des villes centrales. Par exemple, les propositions des nouveaux Plans d'urbanisme de Milan et de Turin dépendent des choix de l'Ente ferrovie dello Stato (équivalent italien de la S.N.C.F. française) eu égard aux axes de passage du chemin de fer des deux villes.

En ce qui concerne tous ces aspects, le débat politique institutionnel n'a cependant pas eu lieu tandis que le débat scientifique n'a pas réussi à sortir des sphères spécialisées. Le premier a surtout été dominé par le problème de l'identification des territoires métropolitains. Les alternatives dimensionnelles envisagées pour délimiter les frontières du nouvel organisme dans tous les contextes locaux sont reductibles à deux facteurs: une aire relativement limitée (en substance le continuum urbanisé) et une aire relativement grande qui pouvait réussir à couvrir le territoire provincial.

Le lien entre la dimension de la zone et le rôle principal de la Ville métropolitaine (indépendamment de l'organisation des institutions) apparaît clairement dans ce contexte: vaste zone si l'on privilégie le rôle de planification territoriale, petite zone si l'on privilégie celui de la meilleure gestion des services liée aux soi-disant économies d'échelle urbaines; incertitude dans le cas de la vision -a plus juste à notre avis- de la "ville capitale", même si celle-ci était essentiellement associée à une petite zone (3). Curieusement, à part cette

observation de caractère général, aucune hypothèse précise n'a cependant été soulevée sur les conséquences que pouvaient avoir de telles limites concernant un choix "rationnel" des fonctions administratives à assigner à la Ville métropolitaine. Dans toutes les mesures régionales, on fait référence génériquement aux fonctions prévues par l'art. 19 de la loi 142/90, outre bien évidemment celles des provinces, en renvoyant une répartition concrète de ces fonctions entre Ville métropolitaine et Communes à des dispositions futures. Cette absence totale de dispositions, accompagnée du vide absolu d'hypothèses eu égard à l'organisation financière de la Ville métropolitaine, a conduit dans une certaine mesure à une formulation "irréaliste" de la réforme, à tel point qu'il a complètement disparu du débat institutionnel. La majeure partie de ces services, auxquels il faut ajouter l'activité de planification urbaine, peut être attribuée dans son ensemble à la Ville métropolitaine dans le cas d'une hypothèse de dimension "limitée", du fait que les phénomènes d'économie d'échelle urbaine et d'externalité sont en grande partie limités à la conurbation. Dans la cas de zones "étendues", les fonctions de la Ville risqueraient de devenir essentiellement programmatoire. En effet, plus d'une aire de gestion de qualité pourrait se créer à l'intérieur de ces zones et être attribuée, comme le prévoit la loi 142/90, aux différents acteurs spécialisés, à savoir: les entreprises, les consortiums, les sociétés mixtes. Des transformations de ce type impliquent un processus délicat d'attribution des fonctions du bas vers le haut. On peut exprimer de larges doutes sur une mise en place institutionnelle qui ne passerait qu'à travers des interventions législatives et administratives (et ce n'est pas un hasard si la réforme métropolitaine est dans une impasse) si l'on considère les niveaux actuels de fragmentation et de conflit interinstitutionnels. Il suffit de penser à la méfiance, si ce n'est à la franche hostilité affichée par les Communes satellites qui craignent de perdre des compétences au profit d'un nouvel organisme, parfois identifié sous les traits de la Commune centrale, ou à l'affaiblissement institutionnel qui pourrait toucher la Région vis-à-vis d'une Ville métropolitaine "forte", dominante par rapport au reste du territoire régional. A ce propos, on n'a pas suffisamment tenu compte du fait que la littérature -sur la base également des principales expériences menées par les pays développés au cours des trente dernières années- a identifié deux grands types de solutions, structurelles et fonctionnelles. La solution structurelle repose sur la création d'un nouveau niveau de gouvernement pour effectuer une pluralité de fonctions à l'échelle métropolitaine. La solution fonctionnelle identifie par contre plusieurs organisations des procédures et des solutions administratives distinctes pour résoudre les principaux problèmes métropolitains. Il s'agit par exemple d'associations du type général entre organismes locaux, d'une autorité chargée des transports, de différents accords entre les organismes locaux pour mettre en place les politiques spécifiques, de contrats de plan, etc.

De ce point de vue, l'expérience internationale suggère -à notre avis- que les modèles du type fédéraliste-associatif, bien plus que ceux du type structurel "pur" fondés sur un double niveau de gouvernement, sont nettement plus en mesure de parvenir à établir un consensus entre les institutions intéressées et de gérer une multitude de fonctions ayant plusieurs références de zone. Au sein même de ces modèles, juste milieu entre les solutions du type structurel-

fig 15 Rapport pro-capite entre la contribution de l'Etat pour investissements des communes > 500.000 hab. et la moyenne italienne (nombres-indices)

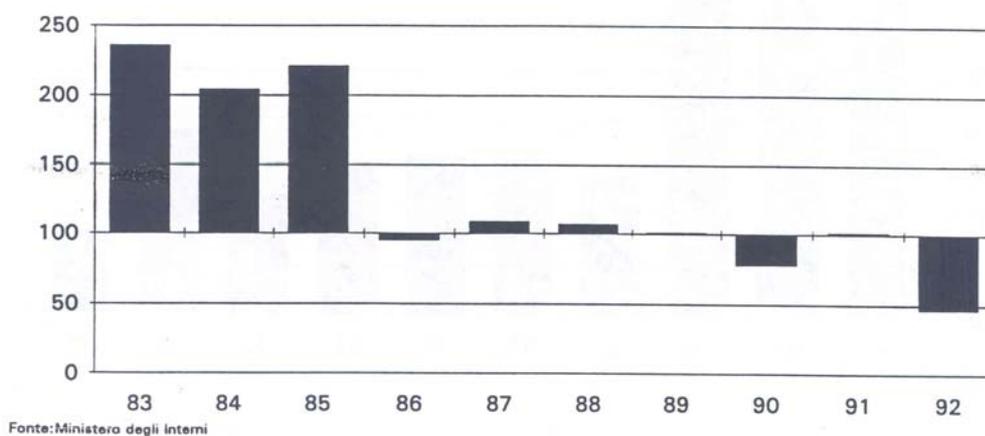
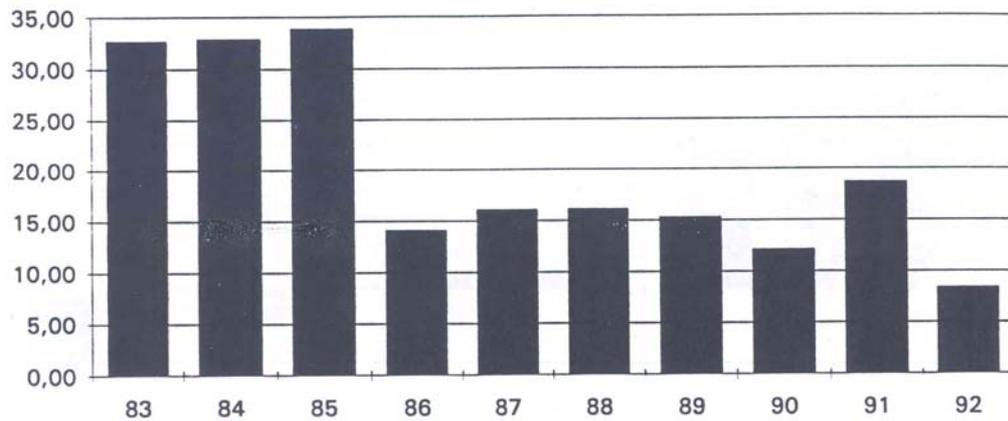


fig 16 - Pourcentage des contributions concédées pour l'amortissement des prêts aux administrations communales avec plus de 500.000 hab.



Fonte: Ministero degli Interni

institutionnel et celles contractuelles pures, on peut en effet trouver de nombreuses variantes capables de se mesurer aux spécificités politico-institutionnelles locales et, surtout, de réduire au minimum les risques de ralentissement, et même de blocage basés sur des véto réciproques, des processus de décision des gouvernements métropolitains (4). Ces modèles répondent d'ailleurs mieux au besoin impérieux de trouver des solutions expérimentales qui permettent de s'adapter facilement à des situations de contexte en perpétuelle mutation, comme celles qui sont propres aux aires métropolitaines - par définition étant donné que la métropole est considérée comme la "mère" du changement et de l'innovation -. Ce n'est pas un hasard si l'on peut dénombrer au moins une douzaine de solutions différentes en matière d'organisation des institutions des aires métropolitaines en Europe et en Amérique.

En conclusion, l'essor manqué d'une forme de gouvernement métropolitain est dû au fait qu'il n'y a pas de projet approprié eu égard à son rôle politico-institutionnel ainsi qu'à l'organisation des fonctions administratives et du régime financier (5). Malheureusement, le débat politique en la matière est souvent resté conditionné par des exigences de découpage territorial liés à la géographie électorale de la région plus qu'à un critère fonctionnel.

5. Aires métropolitaines et politiques urbaines

Dans un certain sens, la non-actuation de la réglementation métropolitaine en Italie est difficile à comprendre.

En effet, le débat sur les problèmes métropolitains depuis l'après-guerre, relativement large, a coupé transversalement de nombreuses disciplines, en offrant un support de base très riche aux opérateurs politiques et institutionnels. Non seulement cela mais l'Italie, en arrivant en dernière position des pays développés en matière d'introduction d'une forme spéciale de réglementation métropolitaine, aurait pu mettre à profit différentes expériences et plusieurs évaluations sur l'efficacité relative de modèles alternatifs.

Comment expliquer alors l'échec de cette réforme? A notre avis, il est dû à des raisons d'ordre général et particulier.

Sur un plan général, ces considérations sont de deux ordres.

En premier lieu, il faut souligner qu'en Italie, on n'a jamais assisté à une politique des zones urbaines au niveau national comparable, par exemple, à celle de la France. Une politique de ce type implique des choix transparents de priorité, une prise de responsabilité, et des processus décisionnels qui peuvent difficilement s'appliquer au modèle de gestion des ressources publiques instauré en Italie au cours des vingt dernières années. Cet état de fait n'a pas permis de promouvoir des interventions à l'échelle territoriale ce qui a donné lieu par contre à des actions génériques se soldant par un soppoudrage de l'argent public. Les réflexions menées au préalable sur les investissements infrastructurels publics en sont un exemple frappant. Ce n'est donc pas un hasard si aucune politique des zones métropolitaines ne s'est développée.

En second lieu, il ne faut pas oublier que le problème métropolitain, après une maturation beaucoup trop longue, a débouché sur une situation juridique

en pleine crise institutionnelle du pays, pendant laquelle il était difficile de proposer la création d'un nouveau sujet institutionnel, lorsque ceux qui existaient déjà étaient toujours plus controversés et que l'on demandait une réforme générale de notre réglementation politique. Non seulement cela, mais étant donné que le contenu même de la loi 142/90 ne garantissait pas le dépassement de la conflictualité interinstitutionnelle présente entre les différents niveaux de gouvernement, (en particulier entre, d'un côté, les Régions et, de l'autre, les Provinces et les Communes), la Ville métropolitaine se présentait naturellement comme le nouveau sujet concurrent et conflictuel face aux Régions et aux Provinces et aboutissait à un comportement plus ou moins explicite de rejet.

On trouve ensuite des raisons plus spécifiques.

L'institution des villes métropolitaines n'avait pas de buts déclarés et visibles. Pourquoi les aires métropolitaines? Quels étaient les objectifs sous-jacents? Quels réseaux de solidarité, de complémentarité et de concurrence devaient être définis pour que de tels buts puissent être atteints? Vers quels objectifs extérieurs (Pays de l'Est, CEE, région du sud, Pays méditerranéens, etc.) et intérieurs (rééquilibrage, création d'un moteur de développement central dans le nord, etc.) s'orientait-on en définissant les zones métropolitaines? Voici toutes les questions que le législateur ne s'est pas posé, ou n'a pas voulu se poser, en perdant de vue les objectifs qui devaient être à la base d'un gouvernement métropolitain.

Conséquence: on n'a absolument pas tenu compte de la diversité des projets institutionnels et administratifs que l'on pouvait proposer en fonction des différents concepts possibles de métropole. Si la métropole est seulement "une grande aire urbaine", on ne comprend pas bien pourquoi il faut introduire une réglementation différenciée par rapport à la réglementation provinciale pour programmer et gérer les soi-disant services étendus sur une vaste zone.

Quels sont alors les problèmes de fond qui devraient être affrontés avec le nouvel instrument institutionnel métropolitain?

Dans cette étude, nous avons cherché à donner une réponse en faisant abstraction de la prescription législative et nous nous sommes demandé quelles étaient les zones métropolitaines en Italie qui pouvaient être reconduites à un concept géographique capable de le distinguer des simples aires urbaines, bien plus qu'un simple critère démographique basé sur les seuils dimensionnels conventionnels. Ce n'est qu'ainsi que l'on peut séparer analytiquement les problèmes urbains de ceux métropolitains et vérifier dans quelle mesure les instruments institutionnels prévus peuvent aider à les résoudre. En nous limitant aux trois zones métropolitaines identifiées (Milan, Turin et Rome) la planification exécutive institutionnelle est étroitement liée à la précision du rôle que peut jouer le gouvernement local pour favoriser le développement des éléments que nous avons défini comme fonctions et milieu métropolitains. En étudiant la liste des compétences prévues par l'art. 19 de la loi 142/90, le potentiel d'une réorganisation institutionnelle dans cette direction apparaît immédiatement.

Le gouvernement métropolitain peut intervenir dans trois domaines stratégiques: la localisation des principales fonctions urbaines (finance, gestion, distribution, technologie, etc.); les politiques de mobilité et les politiques de l'environnement. Ces politiques peuvent fournir d'excellents

instruments de gouvernement pour garantir un repositionnement compétitif de chaque zone par rapport aux autres zones métropolitaines italiennes et européennes. Le développement économique est en effet toujours plus lié à la présence de zones-système capables d'attirer des investissements innovateurs, les soi-disant "localisations de qualité". Il est clair que l'on ne peut pas affronter en toute sérénité des politiques de ce type seulement dans le cadre de la commune centrale et, de ce point de vue, les choix des Plans d'urbanisme communaux devraient eux aussi être adaptés à un cadre de référence plus vaste tel que celui qui peut être défini sur des schémas de planification stratégique.

De même, le développement métropolitain exige d'importants investissements car il doit rattraper un important retard structurel issu d'une longue période d'absence de grandes interventions stratégiques, tout du moins par rapport à d'autres zones européennes. Il est impensable que ceux-ci puissent dériver seulement de l'intervention publique et, encore moins, de l'action locale uniquement. Les problèmes liés au phénomène métropolitain ne peuvent pas être circonscrits au gouvernement local, en ayant des conséquences nationales eu égard à la complémentarité et aux connexions avec les autres zones métropolitaines du pays: il suffit d'évoquer le rôle et le poids financier de l'Ente Ferrovie ou de la société publique d'intervention dans le secteur des télécommunications (Stet. Sip), qui se placent souvent parmi les plus gros investisseurs dans les zones métropolitaines. Les dimensions des intérêts en jeu, en termes économiques, dans les zones métropolitaines et les externalités positives (ou négatives) qui découlent des processus de développement métropolitain, franchissent en effet la dimension locale et régionale et requièrent des politiques urbaines au niveau national (tant à travers des transferts correctifs des externalités que par le biais d'interventions directes). Les aires métropolitaines ne peuvent pas à elles seules garantir un développement autoproductif mais elles doivent entrer dans un programme national de mise en valeur de leur complémentarité. Il s'agit bien sûr de concilier cette exigence -définie également par l'expression "nationalisation" des problèmes métropolitains- tout en respectant les autonomies politiques locales, en innovant profondément le système de la législation spéciale utilisé en Italie pendant les années 80 pour financer de grandes interventions infrastructurelles. Dans une recommandation en matière de politique des investissements publics rédigée par la Commission technique pour la dépense publique, organe spécial de consultation du Ministère du Trésor, sont signalés des dysfonctionnements consécutifs à l'absence de coordination des interventions infrastructurelles des organismes locaux financés par la législation ordinaire et par la législation spéciale dont ceux financés et gérés par des administrations publiques centrales (9).

Pour donner une réponse satisfaisante à ces problèmes, faut-il instaurer un "gouvernement métropolitain", c'est-à-dire un nouvel organisme qui absorbe des fonctions des organismes mineurs (communes) et garantisse la coordination et la solution des conflits interinstitutionnels? Nous pensons qu'étant donnée la phase institutionnelle que traverse le pays et le contexte particulier des relations intergouvernementales qui s'est mis en place, il serait plus opportun de penser à des solutions innovatrices expérimentales, du type négociation/consensus, qui facilite l'apparition d'une culture de gouvernement

métropolitain en sachant que de toutes façons, elles ne doivent pas former un cadre rigide pour le futur. S'il y a une donnée constante que l'on retrouve dans l'évolution de toutes les expériences européennes c'est bien celle que ces réalités ont été soumises à de continuels changements pour s'adapter à des situations aussi complexes et dynamiques que celles des grandes concentrations urbaines.

Une telle coopération peut développer une "culture métropolitaine", une identification à une communauté urbaine particulière, en faisant prendre conscience aux différents acteurs économiques, sociaux et politiques - appartenant à des communautés plus vastes qui ne sont pas identifiables territorialement selon les catégories traditionnelles d'analyse des effets extérieurs ou de la dimension des intérêts - des avantages de la coordination et de l'intégration des politiques. En définitive, une Ville métropolitaine, quelle que soit son organisation institutionnelle, doit être capable de fournir des services publics locaux efficaces, et en particulier ceux qui sont organisés en réseaux, une politique territoriale au niveau supracommunal, une forte capacité de s'affirmer en qualité de promoteur influent, au niveau national et international, de processus économiques valides, en exerçant une activité "intelligente" de médiation et de stimulation. En somme, un acteur qui soit en même temps - pour reprendre l'expression heureuse de Dente - un peu un "grand village", un peu une "région fonctionnelle", un peu une "ville capitale" en sachant que cela peut exiger une organisation territoriale, disons, à géométrie variable. Ce n'est que si l'on se rend compte de cela et que l'on construit un projet institutionnel approprié que l'on pourra sortir des dangers de l'immobilisme en indiquant explicitement les coûts et les bénéfices se rapportant à la totalité des acteurs intéressés.

Le fait de savoir si ce processus engendrera à moyen terme un organisme fortement structuré ou s'il maintiendra des solutions flexibles du type fédéraliste n'a pas grande importance. Il faut absolument éviter d'attendre Gargantua, pour rappeler la métaphore d'Ostrom de 1961 ⁽¹⁰⁾ pour résoudre tous les problèmes métropolitains.

¹⁰ Cf. Ostrom V., Tiebout c.M., et Warren R., "The organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", *The American Political Science Review*, 55 December 1961, pp. 831-842.

- (1) Cf. Ostrom V., Tiebout c.M., et Warren R., "The organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", The American Political Science Review, n° 55, December 1961, pp. 831-842.
- (2) Cf. par exemple les résultats de l'enquête "Progetto infrastrutture" du Centre d'étude de la Confindustria.
- (3) Cf. par exemple la nouvelle proposition de Dente pour la constitution d'un sujet doté de peu de fonctions bien spécifiques dans Dente, 1993.
- (4) Cf. Balboni E., "Governare la complessità metropolitana: il lungo cammino che separa la città come "kochende Blase" dalla "intentional city" del XXI secolo", IReR, Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano, Milano, Angeli, 1989.
- (5) En ce qui concerne le débat scientifique sur l'organisation des fonctions et du financement nous renvoyons surtout à Camaghi R. et Gibelli M.C., "Funzioni delle aree metropolitane: organizzazione a rete dei centri urbani", et Pola G., "Il bilancio della futura Città metropolitana di Milano" tous deux publiés dans *Economia pubblica*, n. 11, Novembre 1992.

Alleva, G., Celant, A., 1989, 'Struttura urbana e terziario alle imprese', CNR, Progetto Finalizzato Economia, sotto-prog. 4, tema. 8, quad. 6.

Bagnasco, A., 1977, 'Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano', Il Mulino, Bologna.

Balboni E., 1989, "Governare, la complessità metropolitana: il lungo cammino che separa la città come 'kochende Blase' dalla 'intentional city' del XXI secolo", in IReR, Istituzioni e nuovi modelli di governo urbano, Angeli, Milano.

Brunet, R., (dir.), 1989, 'Le villes "européennes". Rapport pour la DATAR', G.I.P. RECLUS, Paris, La documentation Française.

Brunetta, R., Tronti, L. (a cura), 1990, 'Rapporto '89. Lavoro e Politiche della Occupazione in Italia', Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, FGB, CER, Istituto poligrafico e zecca dello Stato, Roma.

Cafiero S., Cecchini, D., 1990, "Un'analisi economico-funzionale del fenomeno urbano in Italia" in D. Martellato, F. Sforzi, (a cura), 'Studi sui sistemi urbani', F. Angeli, Milano.

Camagni, R., 1990, "Strutture urbane gerarchiche e reticolari: verso una teorizzazione" in F.Curti e L.Diappi (a cura), 'Gerarchie e reti di città: tendenze e politiche', F. Angeli, Milano.

Camagni, R., Pio, S., 1988, "Funzioni urbane e gerarchia metropolitana europea: la posizione di Milano nel sistema dell'Europa meridionale" in IReR-Progetto Milano, 'La trasformazione economica della città', F. Angeli, Milano.

Camagni R., Gibelli M.C., 1992, "Funzioni delle aree metropolitane: organizzazione a rete dei centri urbani", Economia pubblica, n.11, novembre, pp.529-539.

Castells, M., 1989, 'The informational City Information Technology Economic Restructuring and Urban-Regional Process', Basil Blackwell, Oxford.

Cecchini, D., 1988, "Le aree urbane in Italia: scopi, metodi e primi risultati di una ricerca", in Rivista Economica del Mezzogiorno n. 1, pp. 39-70.

Conti S., Spriano, G., 1990, 'Effetto città. Sistemi urbani e innovazione: prospettive per l'Europa degli anni Novanta, ed. Fond. G. Agnelli, Torino.

Costa P., Toniolo M., 1992, Città metropolitane e sviluppo regionale, F. Angeli, Milano.

Dematteis G., 1991, "Sistemi locali nucleari e sistemi a rete. Un contributo geografico all'interpretazione delle dinamiche urbane" in C.S.Bertuglia e A.La Bella (a cura), 'I Sistemi urbani', F. Angeli, Milano.

Dematteis, G., 1989, "Regioni geografiche, articolazione territoriale degli interessi e regioni istituzionali" in, 'Stato e Mercato' n.27, dicembre, pp. 445-467.

Dente, B., 1989, "Del governare le metropoli: obiettivi sostanziali e strumenti istituzionali", in 'Stato e Mercato', n. 26, agosto, pp. 279-303.

Dente B., 1993, "Quali istituzioni per il governo delle aree urbane", Paesaggio urbano, n.3, luglio-agosto, pp.16-19.

Dematteis G. e Ferlaino F., (a cura) Le aree metropolitane tra specificità e complementarietà, , Dibattiti IRES n.2, IRES, 1991, Torino.

ISTAT-IRPET, 1989, 'I mercati locali del lavoro in Italia' F.Angeli, Milano.

Martinotti, G., 1991, "The new metropolis: social morphology and governance", International Working Group on Metropolitan Governance, Consiglio Italiano per le Scienze Sociali, First meeting, Milan, march (mimeo)

Noyelle, T., Stanback, T.J., 1984, "The economic transformation of American Cities", Rowman & Allanheld, Totowa (N.J.).

Ostrom V., Tiebout c.M., e Warren R., "The organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry", The American Politica Science Review, 55 December, pp. 831-842.

Pola G., 1992, "Il bilancio della futura città metropolitana di Milano", Economia pubblica, n.11, novembre, pp.541-554.

Scheffler, K., 1973 (1913), "La metropoli", M. Cacciari 'Metropolis', Officine ediz., Roma.

Sforzi F. 1991, "La delimitazione dei sistemi urbani: definizioni, concetti, metodi" in C.S. Bertuglia e A. La Bella (a cura), 'I sistemi urbani', F. Angeli, Milano.

Sforzi, F., 1990, "Problemi di definizione di sistemi urbani", in D.Martellato, F.Sforzi (a cura) 'Studi sui sistemi urbani', F. Angeli, Milano.

SOMEA, 1987, 'Atlante economico e commerciale d'Italia', Levi ed., Roma.

SPS (Sistema Permanente dei Servizi), 1990, '7.mo rapporto sullo stato dei poteri locali' ed. SPS, Roma.

Van den Berg L., Drewett R, Klaassen L.H., Rossi A.E., Vijverberg C.H.T., 1982, 'Urban Europe: a Study of Growth and Decline', Pergamon, Oxford.