

Université Jean Monnet Saint-Étienne
Université de Lyon

Università degli studi di Milano-Bicocca

Ecole doctorale de Sciences Sociales

Scuola di Dottorato in Scienze Sociali

UMR 5206 – Triangle

Dipartimento di Sociologia e Ricerca
Sociale

Doctorat de science politique

Dottorato in Studi Europei Urbani e Locali

Gouverner le développement économique des territoires : entre politique et société

Une comparaison des régions de Lyon et Milan (1970-2011)

Deborah Galimberti

Thèse dirigée par Enzo Mingione et Gilles Pinson

Soutenue le 19 octobre 2015

Jury:

M. Luigi BURRONI, Professeur de sociologie économique, Università degli studi di Firenze

Mme Francesca GOVERNA, Professeur de géographie économique et politique, Politecnico di Torino (rapporteur)

M. Enzo MINGIONE, Professeur de sociologie, Università degli Studi di Milano Bicocca

M. Romain PASQUIER, Directeur de recherche au CNRS, CRAPE, Sciences Po Rennes, (rapporteur)

M. Gilles PINSON, Professeur de science politique, Sciences Po Bordeaux

M. Yves SUREL, Professeur de science politique, Université Paris 2 Panthéon-Assas

Ai miei nonni Rosa e Danilo

Remerciements

Cette thèse n'aurait pas pu être réalisée sans le soutien des institutions qui m'ont accueillie et financée. L'Université de Lyon, qui m'a accordé une allocation de recherche pour la mobilité internationale, me permettant de m'installer en France. L'Université de Milano-Bicocca, où j'ai pu bénéficier des séminaires de formation doctorale pendant la première année de cette thèse. L'université franco-italienne qui m'a accordé une bourse de soutien à la cotutelle de thèse, permettant ainsi de financer mes (nombreux) déplacements de deux cotés des Alpes. Sciences Po Lyon, où j'ai enseigné comme ATER les deux dernières années de cette thèse. Merci au personnel administratif de ces institutions pour leur efficacité et leur cordialité. Merci aux étudiants de mes CDM pour m'avoir appris bien plus qu'ils ne l'imaginent.

Si le soutien et l'encadrement des institutions ont été importants, cette thèse n'aurait pas pu voir le jour sans l'accompagnement intellectuel de mes deux directeurs de thèse. Merci à Enzo Mingione pour avoir accepté de me codiriger, pour ses remarques toujours éclairantes et sa disponibilité. Merci infiniment à Gilles Pinson, sans lequel je n'aurais jamais pu finir ce travail. Merci pour m'avoir transmis l'« appétit » pour la recherche et guidée dans la découverte de sa pratique. Son exigence m'a permis d'entrer, toujours avec le pas feutré qui me caractérise, dans un champ que je n'aurais jamais eu l'audace d'aborder.

Cette thèse et mon cheminement dans le monde de la recherche ont bénéficié des échanges, sous forme de remarques, bienveillants ou critiques, mais toujours pertinentes, des personnes qui ont lu et commenté mes écrits (parfois très brouillons !), ou m'ont suggéré des lectures, en permettant ainsi de nourrir et faire avancer ma réflexion. Un grand merci donc à Alain Faure, Stéphane Cadiou, Charlotte Halpern, Julie Pollard, Stefania Ravazzi, Tommaso Vitale. Merci tout particulièrement à Julie pour m'avoir aidé à arranger l'introduction de cette thèse et à Charlotte pour les suggestions précieuses au tout début de ce parcours. Un merci aux relecteurs (volontaires !) des chapitres milano-lombards de cette thèse, Vincent Béal et Max Rousseau. Leurs remarques ponctuelles m'ont permis de clarifier ma pensée. En parlant des relectures, merci à Raphaël Fréigny pour avoir toujours relu et commenté des bouts de cette thèse et d'autres travaux. Merci en outre pour le canapé lyonnais, les cafés parisiens et ton engagement pour la (jeune) recherche urbaine. Merci aussi à Clément Pin pour nos discussions passionnantes sur la société lombarde et milanaise et à Francesca Buonocore, pour les cafés, rigoureusement napolitains, et le partage d'expériences urbaines.

Mon installation à Lyon et St-Étienne et l'initiation à la « lyonnitude » n'auraient pas été possibles sans l'accueil que m'a réservé une vraie chercheuse métropolitaine, Christelle Morel-Journal.

Merci pour les causeries en voiture et les moments partagés ensemble dans et à côté de la recherche. Je tiens à remercier vivement Joseph Fontaine, pour son soutien et son engagement personnel pour que cette thèse puisse continuer et surmonter des blocages administratifs initiaux.

Je n'aurais pas pu « traverser » les années de la thèse sans les conseils précieux de trois enseignants, D. Colombo, Emilio di Stefano et Sandro Roventi, qui m'ont incité à me faire confiance et n'avoir pas peur de mes idées. Merci à mes amies, Irena, Elisa, Vale, Silvia. Les années de la thèse m'ont beaucoup absorbée, mais je sais pouvoir toujours compter sur leur amitié et leur soutien. Merci à mes parents pour n'avoir jamais douté et m'avoir soutenue dans les moments difficiles. Merci pour m'avoir toujours laissée libre de choisir mon parcours et pour leur amour profond. Cette thèse est dédiée à la mémoire de mes grands-parents, pour leur affection et générosité. Enfin, cette thèse et bien plus, n'aurait pas vu le jour sans le soutien inconditionné de Giacomo : le cours d'économie politique n'a pas fait de moi une économiste, mais il m'a permis de te rencontrer et d'apprendre à aimer, à t'aimer.

Table de matières

Prologue.....	12
Introduction générale	15
1. La construction politique des territoires saisie par l'action économique locale	16
1.1 Les politiques de développement économique : analyseurs des changements des modes de régulation.....	17
1.2 Pour une définition des politiques locales de développement économique	20
Une ré-interrogation d'un objet classique des études comparatifs locaux	24
2 Le processus de réajustement politique et l'institutionnalisation différentielle d'une capacité d'action collective.....	27
2.1 Conjuguer mobilisations d'acteurs et contextes institutionnels	27
2.1.1 <i>La NUP (New Urban Politics) et l'urban political economy comparée.....</i>	<i>28</i>
2.1.2 <i>L'approche wébérienne.....</i>	<i>31</i>
2.1.3 <i>Néo-institutionnalisme et politique locale.....</i>	<i>32</i>
2.2 De l'utilité de la notion de capacité politique appliquée aux territoires	34
2.3 Une grille pour l'analyse des relations État-société : le cadre néo-corporatiste.....	36
2.4 Les hypothèses de recherche	40
3 Protocole d'enquête, méthodes et sources.....	41
3.1 Une analyse diachronique et multi-niveaux de l'action publique.....	42
3.2 Sur la comparaison.....	45
3.3 Sources et enquête de terrain.....	48
3.4 Le plan de la thèse.....	52

Première partie : Ré-imaginer le développement économique à partir des territoires : agendas et systèmes d'acteurs (1970-1992)..... 54

Chapitre 1 - De la politique industrielle nationale aux mobilisations locales pour le développement

1 Italie : faiblesse étatique et territorialisation de la régulation économique	57
1.1 Les contradictions de la politique industrielle et de rééquilibrage territorial, et la crise des années 1970.....	58
1.1.1 <i>Le modèle italien de régulation économique : du compromis de l'âge d'or à l'échec de la planification économique.....</i>	<i>58</i>
1.1.2 <i>La crise du Triangle Industriel.....</i>	<i>61</i>
1.2 La territorialisation de la régulation économique : régionalisation, mobilisation et demandes patronales	64
1.2.1 <i>La position du patronat : la région comme nouvel espace de médiation politique</i>	<i>65</i>
1.2.2 <i>L'intervention économique de la région : entre secours aux crises de production et nouveaux services aux PME.....</i>	<i>69</i>
1.3 La Lombardie : une communauté politique fondée sur le binôme conseil régional-patronat	73
1.3.1 <i>L'activisme du patronat et sa contribution au façonnement de la politique industrielle régionale</i>	<i>74</i>
1.3.2 <i>Un système régional néo-corporatiste ?.....</i>	<i>81</i>
Conclusions de la section 1.....	85

2 France : dirigisme et keynésianisme spatial, ou le développement local sponsorisé par l'État	86
2.1 Grandeur et crise de la planification économique nationale : l'essor des politiques locales de développement	86
2.1.1 <i>La politique de dirigisme économique et de keynésianisme spatial à son sommet</i>	87
2.1.2 <i>Les crises productives et l'interventionnisme économique local</i>	91
2.2 Développement économique et système politique local : la prédominance de la technocratie étatique sur les acteurs politiques et économiques locaux	93
2.2.1 <i>Le système politique local : adhésion à la stratégie immobilière de l'État et non-ingérence dans l'économie</i>	94
2.2.2 <i>Les projets de l'État pour les métropoles régionales : Lyon métropole d'équilibre</i>	96
2.2.3 <i>La participation des intérêts économiques locaux à la politique de développement : le rôle prééminent des Chambres de commerce</i>	99
2.3 La région lyonnaise : mobilisation contrôlée des forces économiques « locales »	103
2.3.1 <i>De la « charte industrielle » à l'élaboration d'une stratégie internationale pour Lyon : la création de l'Aderly</i>	104
2.3.2 <i>Un système vertical fondé sur des relations particulières</i>	112
Conclusion de la section 2	117
Conclusions du chapitre 1	117

Introduction aux chapitres monographiques 2 et 3 - Des territoires en transition, des territoires en compétition..... 120

Chapitre 2 - Milan : les élites réformistes contre la <i>growth machine</i> ? (1975-1992)	124
1 « Milano città europea » et la remise en question du plan d'urbanisme	127
1.1 La « sinistra di governo », le rôle du PSI à Milan et la rhétorique de l'« innovation »	128
1.2 Des instruments atypiques pour bâtir une stratégie de développement de la ville : transports et réaffectation des friches industrielles	138
2 <i>Progetto Milano</i> : un projet de développement métropolitain dans la transition post-fordiste	144
2.1 Le projet de recherche : une opération politico-culturelle pilotée par les technocrates	145
2.2 Un contre-projet de développement ? Les effets sur les thèmes et le système d'acteurs ...	150
3 L'innovation, vecteur de développement (économique)	155
3.1 Les politiques de promotion des parcs scientifiques et technologiques : l'État et les collectivités locales en retrait	156
3.2 Bicocca-Tecnocity et le développement du Nord-Milano : au-delà de la « ville occasionnelle » ?	159
4 La structure du pouvoir local à l'aube des années 1990 : des bases incertaines pour la construction d'une stratégie collective de développement	165
4.1 Un système de gouvernance caractérisé par un investissement ponctuel des acteurs économiques	166
4.2 Le délitement des partis et le vide de représentation	168
Chapitre 3 - Lyon : du lobbying au développement d'une capacité propre aux systèmes d'acteurs locaux (1977-1989)	171
1 Décentralisation et interventions économiques des gouvernements locaux : une réforme sans changement ?	172

1.1	Le transfert (limité) des compétences économiques aux gouvernements locaux	173
1.2	La pluralisation du système d'acteurs et la régionalisation fonctionnelle	174
1.3	Changements des discours et des pratiques des élus locaux.....	176
2	La structuration progressive d'une politique d'agglomération pour le développement de la région lyonnaise	178
2.1	Le renforcement de la Courly porté par un renouvellement de l'élite politico-administrative 179	
2.2	Le renforcement de l'expertise au travers des organisations satellites	181
2.2.1	<i>L'Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise : fer de lance de l'intervention de la Courly</i>	182
2.2.2	<i>Une progressive attention de la Courly pour l'action de l'Aderly</i>	183
2.3	« Lyon 2010 » : construction, communication et imposition de l'idée de « capitale régionale européenne »	185
2.3.1	<i>Le processus de modification du SDAU : les prémices et les acteurs mobilisés</i>	186
2.3.2	<i>Construction et communication de l'idée de « métropole internationale » : au-delà du marketing territorial</i>	190
3	Le plan technopolitain et le projet Gerland : un exemple de corporatisme local.....	192
3.1	L'affirmation de la doctrine technopolitaine en France et le rôle indirect de l'État	193
3.2	Lyon Technopôle : une stratégie pour l'agglomération portée par la CCI.....	197
3.3	Le quartier de Gerland : la Courly aménageur, la CCI animateur	201
3.3.1	<i>Historique et présentation du projet de transformation urbaine</i>	202
3.3.2	<i>La construction d'une action collective pour le Biopôle de Gerland</i>	203
4	Consolidation des espaces d'action locaux et réajustements des relations entre gouvernements locaux et organisations d'intérêts.....	206
4.1	Une coalition de développement à Lyon ? La restructuration des relations entre la communauté urbaine et la Chambre de commerce et de l'industrie	207
4.2	Vers le dirigisme local.....	209
	Conclusions des chapitres monographiques 2 et 3.....	211

Deuxième partie : L'institutionnalisation différentielle d'une capacité d'action collective en soutien au développement économique territorial (1992-2011)

Introduction de la deuxième partie

Chapitre 4 - Milan/Lombardie : une action publique fragmentée guidée par les groupes sociaux

1 Le gouvernement du développement économique-territorial : la politique en clair-obscur

1.1 Le conseil régional et le néo-régionalisme politique

1.1.1 *Le fédéralisme à l'italienne : vers un renforcement de la région*.....

1.1.2 *Le « modèle lombard » : centralisation politique et doctrine de la subsidiarité*.....

L'action régionale de soutien au développement économique territorial : une machine à appels à projets ?

La territorialisation de l'action régionale : des coalitions par contrats.....

1.2 L'action de la Provincia, l'activisme des communes « périphériques » et l'impossible médiation métropolitaine

1.2.1 *Une institution réinvestie par une « nouvelle » élite politico-administrative*.....

1.2.2 *Montée et déclin de l'action provinciale de soutien au développement économique territorial*.....

La cristallisation d'une communauté professionnelle autour du développement local (1995-2004).....	245
Le retour du politique : entre légitimation et stratégie de « survivance » (2005-2011).....	249
1.2.3 L'agence pour le développement Milano Metropoli : la politique contre l'action publique ?.....	254
1.2.4 La parabole du développement local et l'impossible médiation métropolitaine.....	262
1.3 Milan ville-centre et la théorie de la « non-politique ».....	264
1.3.1 La droite libérale au pouvoir.....	265
1.3.2 Milan berceau de la renaissance urbaine : immobilier et grands événements.....	270
1.4 Conclusions de la section 1.....	277
2 La mobilisation des organisations d'intérêts économiques et le paradoxe de la politisation.....	279
2.1 Les associations patronales à la reconquête de la représentativité : le cas de l'Assolombarda 280	
2.1.1 La restructuration de l'association : enracinement local et spécialisation des services.....	281
2.1.2 Une participation constante dans débat public sur le développement de la métropole : entre stratégie d'influence locale et extra-locale.....	283
2.1.3 La stratégie d'influence de l'association dans l'action publique locale : un positionnement proactif et multi-échelles.....	288
2.2 La Chambre de commerce : un pilotage limité du développement économique.....	293
2.2.1 Du « guichet de poste » à la construction d'une capacité d'action autonome.....	294
Le processus d'auto-réforme et le nouveau statut d' « autonomie fonctionnelle ».....	295
Une action de substitution face à des politiques publiques limitées.....	298
Une organisation qui façonne le débat public sur le développement.....	300
2.2.2 La fonction d' « ensemblier territorial » des intérêts et le rôle politique de la Chambre.....	302
2.3 Conclusion de la section 2.....	307
Conclusions du chapitre 4.....	308
Chapitre 5 - Lyon/Rhône-Alpes : la fonction de leadership communautaire et le modèle anséatique.....	311
1 Les réseaux patronaux : des acteurs mobilisables plus que mobilisés.....	314
1.1 Les organisations d'intérêts économiques : le redimensionnement du rôle d'influence de l'action publique locale.....	314
1.1.1 La représentation patronale : un système conflictuel.....	315
1.1.2 Le redimensionnement du rôle d'animateur et de médiateur de la Chambre de commerce.....	317
1.1.3 La restructuration des formes d'influence collective des patrons.....	320
1.2 La concertation avec les acteurs économiques : une stratégie de légitimation symbolique.....	322
1.2.1 Michel Noir : le rayonnement comme facteur de mobilisation.....	323
1.2.2 R. Barre : l'ouverture sélective de l'action économique aux intérêts sociétaux.....	327
1.2.3 G. Collomb : la construction et la communication du « consensus lyonnais ».....	331
1.3 Les effets réciproques de la concertation économique : légitimité symbolique et montée en capacité du territoire métropolitain.....	334
2 La consolidation du rôle du Grand Lyon comme pilote de l'action économique métropolitaine.....	337
2.1 L'instrumentation du projet hégémonique du Grand Lyon : acteurs et dispositifs d'action 339	
2.1.1 La conquête des territoires : s'assurer la « paix territoriale » et la proximité avec les entreprises.....	340
2.1.2 La mobilisation des services : le développement économique comme référentiel d'action.....	343
L'étouffement des services économiques.....	343

La « mue » de la délégation à l'urbanisme et l'abattement des « murailles » inter-directions	345
La couple exécutif-technostructure au cœur du processus de leadership communautaire	348
2.1.3 <i>Les relais externes : entre partenariats contractualisés et relations informelles</i>	350
Les relations inter-organisationnelles: le Grand Lyon, « chef d'orchestre » de la stratégie d'attractivité.....	351
L' « OPA » sur l'Aderly : un processus incrémentiel.....	352
ONLY LYON : un dispositif fédérateur du système d'acteurs lyonnais.....	353
Les relations privilégiées avec les big players.....	356
Des relations très personnelles ? Amitié, dispositifs institutionnels et construction d'un intérêt collectif territorial	359
2.2 Le Grand Lyon en action : ressources et intérêts dans la politique de développement économique.....	361
2.2.1 <i>Foncier, image et relations à la base des deux options métropolitaines investies par le Grand Lyon</i>	362
2.2.2 <i>La stratégie économique : entre intérêt d'agglomération et demandes particularistes</i>	366
2.3 Conclusion de la section 2	371
3 Les relations avec la région : le scénario du darwinisme territorial.....	372
3.1 Les limites institutionnels à la régionalisation et l'héritage de l'État centralisateur.....	374
3.2 Le « laboratoire rhônalpin » : du temps de pionnier à l' « agencification ».....	377
3.2.1 <i>Une instabilité politique sur le long terme</i>	378
3.2.2 <i>Un renforcement de la machine organisationnelle au détriment de la visibilité et de l'animation territoriale</i>	381
3.2.3 <i>Les relations avec les partenaires territoriaux : contractualiser sans piloter</i>	385
3.3 La « bataille » région/métropole autour du développement économique.....	389
3.4 Conclusion de la section 3	393
Conclusions du chapitre 5	393
Conclusions de la deuxième partie	395
Chapitre 6 – Une mise en perspective des processus de rééquilibrage territorial : politique, intérêts économiques et institutions.....	398
1 Présentation des variables	399
2 Des modes de gouvernance différenciés mais stables dans le temps : Etat fort versus Etat faible ?.....	405
2.1 Milan : une régulation associative imparfaite	406
2.2 Lyon: de l'étatisme au post-dirigisme local.....	411
2.3 De l'importance des variétés d'Etat.....	414
3 Des mécanismes différentiels de stabilisation des systèmes d'acteurs à des échelles méso.....	417
3.1 Milan : la société (et la politique) sans les institutions	419
3.2 Lyon : l'Etat avec la société	422
3.3 Le renforcement des espaces politiques infranationaux : un jeu à somme-nulle ?	425
4 Conclusions générales de la thèse.....	426
4.1 Les apports de la comparaison.....	426
4.2 Analyse territoriale et science politique.....	427
4.3 Pistes de recherche futures	429

Liste des sigles et acronymes	431
Liste des encadrés.....	432
Liste des images.....	433
Liste des tableaux	433
Sources.....	434
1 Bibliographie générale de la thèse	434
2 Bibliographie des cas d'études.....	453
2.1 Lyon.....	453
2.2 Milan.....	455
3 Rapports, études, documents d'archives	459
3.1 Présentation des archives et des centres de documentation.....	459
3.1.1 <i>Lyon</i>	459
3.1.2 <i>Milan</i>	460
3.2 Liste de documents consultés.....	461
3.2.1 <i>Lyon</i>	461
3.2.2 <i>Milan</i>	465
4 Presse, médias	470
4.1 Lyon.....	470
4.2 Milan.....	471
5 Liste des personnes interviewées	473
Liste des annexes (Tome II)	477
Annexes chapitre 1.....	477
Annexes chapitre 2.....	477
Annexes chapitre 3.....	477
Annexes chapitre 4.....	478
Annexes chapitre 5.....	478
Lyon et Milan : Fiches socio-économiques (Tome II).....	478
Résumé	479

Prologue

La finalisation de cette thèse, qui constitue l'aboutissement d'un travail doctoral mené dans les six dernières années, s'est apparentée à une course contre la montre. D'une part, en France, l'acte III de la décentralisation en voie d'adoption prévoit à la fois la création des métropoles, la réduction par fusion du nombre des régions et plus globalement une réorganisation des compétences entre les niveaux de gouvernement territorial. D'autre part, l'Italie n'a pas été en reste sur le front des réformes institutionnelles : en avril 2014 le gouvernement dirigé par le « *rottamatore* »¹ M. Renzi, a fait approuver une loi prévoyant l'entrée en vigueur des « *città metropolitane* », réussissant là où plusieurs gouvernements avaient précédemment échoué.

Ces modifications institutionnelles ont vocation à changer la manière dont sont gouvernés les espaces régionaux et métropolitains et les modalités de fabrication de l'action publique locale. Ce contexte turbulent met en évidence le décalage qui existe entre une réalité en évolution continue et les temps de l'enquête scientifique. Face à ce décalage potentiellement perturbant, la relecture de la préface à l'édition italienne d'un ouvrage classique des études sur le local, *Between center and periphery : grassroots politicians in Italy and France* de S. Tarrow², a été rassérénante et nous a encouragée à ne pas avoir peur d'entreprendre un travail de théorisation scientifique et à laisser de côté les pressions de la contingence. En effet, l'édition italienne de l'ouvrage de Tarrow est sortie en 1979, soit deux ans après l'édition américaine. Deux ans qui ont vu une série d'événements marquants transformer la politique locale en Italie et en France. Les élections municipales françaises de 1977 voient plusieurs villes basculer à gauche et portent au pouvoir une nouvelle génération d'élus. En Italie, en 1975, la gauche (et plus particulièrement le parti communiste) s'impose dans plusieurs grandes villes, mettant en question la domination de la démocratie chrétienne tant à l'échelle locale que nationale. Par ailleurs, comme Tarrow le précise, les années 1970 marquent un changement majeur de la politique locale en Italie, avec l'entrée en vigueur d'un nouvel échelon de gouvernement, la région. Et pourtant, ces changements à la fois partisans et institutionnels, n'ont pas radicalement mis en question les deux types nationaux de médiation entre centre et périphérie identifiés par Tarrow.

Avec cette citation nous n'avons pas l'ambition de comparer notre modeste travail à l'enquête menée par Tarrow. Nous voudrions plutôt établir un parallélisme avec les circonstances de parution de nos résultats de recherche. Tarrow dans la préface à l'édition italienne reconnaît en effet le risque de décalage temporel, qui pourrait toucher son ouvrage, dont le travail de terrain

¹ Du verbe « *rottamare* », envoyer à la casse.

² Sidney Tarrow, *Tra centro e periferia : il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, Il Mulino, 1979.

avait été fait au tout début des années 1970. Il reconnaît ainsi les limites possibles de son travail, tout en marquant la différence entre d'une part une « obsession pour l'actualité de la dernière minute » et le travail des chercheurs. Comme Tarrow le précise, les chercheurs sont censés trouver des explications de l'agir social et politique qui permettent d'élucider des mécanismes, des rouages, des relations au-delà de la contingence. C'est à cette entreprise scientifique que nous avons essayé, humblement, de nous livrer au travers ce travail de thèse, dont on présente ici les questionnements, le cheminement et les principaux résultats.

Introduction générale

En décembre 2013, l'*Assolombarda* – l'association provinciale des industriels milanais - a rendu public un manifeste pour la relance de l'économie milanaise intitulé *Fare volare Milano*. Ce manifeste n'est que le dernier d'une longue série de documents programmatiques dont les industriels milanais se sont servis depuis les années 1970 pour inciter les autorités de gouvernement à s'intéresser au développement économique du territoire milanais et lombard. L'assemblée générale de l'association est depuis longtemps un évènement d'envergure nationale, attirant non seulement les élus locaux (présidents de la région, de la *Provincia*, mairie et adjoints de la ville), mais aussi de nombreux ministres et représentants des institutions politiques nationales. Les administrateurs locaux se rendent à Via Pantano, siège de l'association, pour entendre l'analyse et les propositions de la principale association patronale milanaise. Cet évènement et l'audience dont il bénéficie sont révélateurs de la capacité de mobilisation des intérêts économiques milanais et lombards. Cette capacité de mobilisation est certes liée au statut des entreprises présentes dans la région milanaise, mais elle est aussi révélatrice de dynamiques institutionnelles et socio-politiques plus profondes dont l'analyse constituera le cœur de cette thèse.

On peut noter une certaine résonance entre le titre du manifeste des industriels milanais avec différents documents programmatiques élaborés par la communauté urbaine de Lyon (*Lyon 2010, Grand Lyon l'Esprit d'Entreprise*) qui visent, eux aussi, à donner à voir une institution assumant un rôle de leader dans les réflexions et la mobilisation autour du développement économique. Au-delà de cette convergence dans les discours et les slogans de part et d'autre des Alpes, nous sommes à Lyon face à une situation profondément différente. Même si les édiles lyonnais se plaisent à vanter la proximité entre la classe politique locale et les milieux économiques, fondement d'une « gouvernance économique partagée », à Lyon et contrairement à Milan, c'est bien le politique qui *sollicite* les acteurs économiques, pour les associer aux grands débats sur le devenir économique de l'agglomération à des projets stratégiques, et non l'inverse.

Est-ce que ce décalage peut s'expliquer uniquement à la lumière d'une lecture culturaliste, bien synthétisée par l'idée de Milan « capitale morale » d'Italie¹ ? N'y-a-t-il pas d'autres facteurs,

¹ Cette notion évoque notamment la force de la société civile, ses capacités d'auto-organisation dans la régulation des affaires de la cité. Le statut de « capital morale » peut être considéré un mythe construit progressivement au cours du XIX siècle, notamment à la suite de l'Unité italienne, et qui devient un *leitmotiv* constamment évoqué et remis en cause dans le XXème siècle, autant dans l'opinion publique que dans le débat politique. Selon le journaliste I. Montanelli: « *une capitale morale exige avant tout une société* ». Nous pouvons noter que derrière ce mythe de la capitale morale, on retrouve une explication historico-culturaliste qui considère la structure sociale de la ville, ses ressources et les dispositions de ses habitants, en termes de *civiness*, les variables explicatives de la construction d'une capacité de régulation sociale et d'action collective. Nous faisons référence aux travaux de Putnam sur les rendements

d'ordre plus proprement politico-institutionnel, ou sociopolitique, qui permettent d'expliquer les différences dans les formes de médiation entre les gouvernements locaux et les intérêts économiques et les styles de fabrication des politiques publiques ? Dans quelle mesure les caractéristiques des modes de gouvernance locale mettent en question, ou bien reproduisent des caractéristiques de la régulation nationale ?

1. La construction politique des territoires saisie par l'action économique locale

Cette thèse s'intéresse donc aux relations entre les gouvernements locaux et régionaux d'une part, et les intérêts économiques d'autre part. Ces relations sont appréhendées à partir d'une étude d'un domaine d'action publique territoriale, qui est typiquement partagé entre plusieurs niveaux de gouvernement : le développement économique. Cette problématique est explorée à partir de deux régions non-capitales, Lyon et Milan, ayant fait face à une restructuration importante de leur base productive dans les trente dernières années (*cf.* Annexes Tome II). A partir des années 1970, dans les deux régions, les gouvernements locaux ont multiplié les mesures pour accompagner ces changements économiques, afin de soutenir le processus de tertiarisation et conjurer un rétrécissement du secteur industriel, misant tout particulièrement sur l'innovation technologique et l'attractivité territoriale. A première vue, c'est donc un tableau de convergence des discours et des mobilisations locales pour la formulation des stratégies de développement qui semble caractériser nos cas. Cette convergence, nous a interpellée dès le départ de notre travail et amenée à questionner les modes de fabrication de l'action publique locale dans les deux cas d'études et plus globalement à explorer la contribution de ces politiques aux processus de montée en capacité politique des territoires. Nous étions intéressée à explorer de quelle manière la prise en charge de l'enjeu du développement économique par les acteurs locaux, publics et privés, pouvait participer à un processus plus ample de consolidation d'espaces politique méso dans le cadre des processus de réétalonnage de l'État.

Cette analyse de l'action publique constitue dès lors une entrée analytique qui nous a permis de questionner un objet théorique plus large. La thèse ne prend pas pour objet la régulation

institutionnels des régions italiennes, expliqués à la lumière des facteurs socio-culturels. Robert D. Putnam, « Rendimento istituzionale e cultura politica: qualche interrogativo sul potere del passato », *Polis*, 1988, p. 483-508. Robert D. Putnam, *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1993. Pour un aperçu des origines et des circonstances de construction du mythe de la capitale morale nous renvoyons à Vittorio Spinazzola, « La « capitale morale ». Cultura milanese e mitologia urbana », *Belfagor*, XXXVI, 1981, p. 317-327. Indro Montanelli, « Addio capitale morale », *Corriere della Sera*, 19 février 1953. Voir aussi: Roberto Chiarini, « Milano tra spirito borghese e pregiudizio antipartitico », in Adriana Castagnoli, (éd.). *Culture politiche e territorio in Italia 1945-2000*, éd. Adriana Castagnoli, Milano, Franco Angeli, 2004.

politique d'un secteur de l'action publique territoriale, mais plutôt la construction d'une capacité de gouvernement à des échelles méso, locale ou régionale, qui est appréhendée à partir de l'analyse de l'action publique. Certes, la construction politique des espaces politiques ne se résume pas uniquement à la capacité de formulation des projets de développement économique. Elle résulte de la combinaison d'autres facteurs, parmi lesquels nous pouvons citer la présence d'une identité territoriale et des cultures politiques spécifiques, qui peuvent jouer comme moteurs de l'action collective. Cela dit, au lieu de considérer ces facteurs comme des variables indépendantes, nous les avons mis à l'épreuve d'une analyse des dispositifs concrets et des interactions dans lesquelles leur effet peut se manifester. Nous avons interrogé les actions, parfois conjointes, parfois concurrentielles, mises en place par les acteurs locaux, autorités publiques et intérêts économiques organisés et participant à la définition des parcours de développement dans les deux régions urbaines. Cela nous a permis plus globalement d'interroger les mécanismes socio-politiques et institutionnels, permettant la régulation des intérêts et la stabilisation des modes d'action collective, et d'analyser ainsi les trajectoires différentielles de consolidation d'espaces politiques méso dans nos deux cas d'études. La stabilisation des systèmes d'acteurs à des échelles méso n'est pas une obligation et peut donner lieu à des configurations très différentes selon les contextes locaux et nationaux : c'est cette différenciation des modes, des acteurs et des échelles de gouvernement local que l'on propose d'étudier dans cette thèse².

1.1 Les politiques de développement économique : analyseurs des changements des modes de régulation

Les deux unités d'analyse choisies pour notre enquête se sont révélées deux terrains propices pour observer des dynamiques d'élaboration des politiques de développement économique et des stratégies politiques des territoires. Il s'agit en effet de deux territoires au centre des processus de reterritorialisation et de régionalisation des interactions économiques³. Les changements des capitalismes, des modalités de production et des conditions globales de compétition ont eu un impact considérable sur l'organisation spatiale de l'économie, en favorisant l'émergence d'une

² Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern[et al.], *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, Paris, l'Harmattan, 2012.

³ Michael Storper, *The regional world: territorial development in a global economy*, New York, Guilford Press, 1997. Georges Benko, Alain Lipietz et Ash Amin, *Les Régions qui gagnent: districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, Presses universitaires de France, 1992. Allen John Scott, *Global city-regions: trends, theory, policy*, Cambridge, UK; New York, Oxford University Press, 2001.

nouvelle géographie de la croissance et du développement⁴ et entraînant de nouvelles disparités territoriales⁵. Le rôle économique nouveau assumé par certaines villes et régions s'est accompagnée de tentatives de consolidation de leur rôle politique, que l'on retrouve tout particulièrement dans le développement d'une capacité à porter et mettre en œuvre des politiques publiques. En particulier le développement économique, compétence historiquement détenue par l'État, a été progressivement pris en charge par les gouvernements locaux et régionaux, soucieux de pouvoir intervenir dans ce domaine, d'abord pour contenir les crises du secteur industriel, ensuite pour favoriser la transition postfordiste.

La période des années 1970 a été couramment identifiée comme le moment qui voit les gouvernements locaux et régionaux multiplier les efforts pour soutenir le développement économique de leurs territoires, et ce aussi bien aux Etats Unis qu'en Europe occidentale. Jusque-là, notamment en Europe, les gouvernements locaux avaient adopté une posture passive en la matière, le domaine étant largement laissé à l'Etat et à ses services centraux et déconcentrés⁶. Si au départ, les initiatives locales en soutien du développement économique étaient faiblement structurées et souvent liées à des circonstances politiques spécifiques⁷, elles se sont progressivement consolidées pendant les trente dernières années. Dans certains cas, elles ont été intégrées dans de véritables stratégies politiques, érigeant le territoire en facteur de développement et de compétitivité pour les entreprises. L'évolution des réflexions de la théorie économique⁸ et tout particulièrement le développement de la nouvelle géographie économique (NEG)⁹ et des études d'économie régionale et de sociologie économique mettant l'accent sur des

⁴ Au-delà des choix terminologiques pour définir les changements affectant le système de capitalisme depuis les années 1970, il y a un consensus général autour du fait que cette période constitue un moment de transition vers une nouvelle phase. Nous renvoyons à l'introduction de l'ouvrage d'Ash Amin : « It seems that capitalism is at a crossroads in its historical development signalling the mergences of forces – technological, market, social and institutional – that will be very different from those which dominated the economy after the Second World War. Though not uncontroversial, there is an emerging consensus in the social sciences that the period since the mid-1970s represents a transition from one distinct phase of capitalism development to a new phase ». Ash Amin, *Post-Fordism : a reader*, Oxford; Cambridge, Mass., Blackwell, 1994.

⁵ Neil Smith, *Uneven development : nature, capital and the production of space*, Oxford, Basil Blackwell, 1984.

⁶ Michael Keating, « The Politics of Economic Development: Political Change and Local Development Policies in the United States, Britain and France », *Urban Affairs Review*, vol. 28 / 3, 1993, p. 373-396.

⁷ Nous référons tout particulièrement aux initiatives des gouvernements de la gauche urbaine en France et au Royaume Uni dans les années 1970 pour faire face aux crises de l'emploi frappant certaines villes d'ancienne industrialisation (cf. chapitre 1).

⁸ Nous renvoyons notamment aux contributions de l'économiste P. Veltz : Pierre Veltz, « D'une géographie des coûts à une géographie de l'organisation. Quelques thèses sur l'évolution des rapports entreprises/territoires », *Revue économique*, vol. 44 / 4, 1993, p. 671-684. Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.

⁹ Il convient de rappeler la position critique de l'un de « pères » de la NEG, P. Krugman, au sujet l'applicabilité de la notion de compétition aux territoires. Selon l'économiste R. Camagni (2003) les villes et les régions peuvent en revanche être considérées comme des acteurs en compétition dans l'arène globale, en vertu de leur nature de « *clusters of public goods and externalities and enhancers of interaction and local synergy* ». Au-delà de la controverse au sein du champ disciplinaire de l'économie géographique et urbaine, ce qui nous importe de souligner ici c'est la diffusion des notions mises en avant par cette littérature dans le débat professionnel sur les politiques de développement

mécanismes « cachés » de développement des territoires, en l'occurrence des ressources immatérielles (relationnelles, culturelles et sociales)¹⁰, ont contribué à alimenter un réservoir de « recettes pour le développement » informant les stratégies des gouvernements locaux. La circulation de ces recettes pour le développement économique-territorial a produit une certaine homogénéité et standardisation des interventions publiques. Ceci dit, le retentissement dont elles ont bénéficiés chez les élus locaux mais aussi la structuration de services dédiés au développement économique dans les administrations municipales et régionales montrent bien à quel point le développement économique est devenu un enjeu central dans les agendas politiques locaux.

La prise en charge par les gouvernements locaux et régionaux des politiques en soutien du développement économique est aussi révélatrice des processus plus profonds de restructuration des Etats-nations¹¹. Les bouleversements économiques et politiques des années 1970 ont effet contribué à remettre en question la capacité des Etats à orienter et diriger le développement. Le repli de l'intervention étatique en matière économique est alors interprété comme une sorte de crépuscule de la régulation politique et comme le triomphe des mécanismes de régulation marchands sur toutes autres modalités de régulation politique et sociale. Selon M. Regini, cette interprétation sous-estime la présence d'autres mécanismes de régulation sociale, opérant à d'autres échelles que l'échelle nationale et dépassant l'opposition État/marché. Ces mécanismes, ce sont notamment les régulations territorialisées de l'économie qui se manifestent à des échelles infranationales, régionales ou locales, et qui reposent sur des combinaisons inédites des formes de régulation, entre Etat, marché et société locale¹².

Ce sont pourtant les travaux soutenant la thèse d'une hégémonie du marché sur la régulation politique qui ont eu le plus fort écho parmi les études sur les politiques économiques locales (voir infra). L'activisme des gouvernements locaux dans l'action économique rebaptisé « entrepreneurialisme urbain »¹³, est expliqué comme la conséquence des restructurations du

économique-territorial. L'un des exemples les plus parlants se trouve dans le succès rencontré par la notion porterienne de « cluster ». Paul Krugman, « Making sense of the competitiveness debate », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12 / 3, Gennaio 1996, p. 17-25. Roberto Camagni, « The Economic Role and Spatial Contradictions of Global City Regions: The Functional, Cognitive and Evolutionary Context », in Allen J. Scott. *Global City Regions. Trends, Theory, Policy*, New York, Oxford University Press, 2001. Micheal Porter, « Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy », *Economic Development Quarterly*, vol. 14 / 1, février 2000, p. 15-34. Ron Martin et Peter Sunely, « Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? », *Journal of Economic Geography*, vol. 3, 2003, p. 5-35.

¹⁰ Ash Amin, « An Institutional Perspective on Regional Economic Development », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, 1999, p. 365-378. Nous renvoyons aussi à la très vaste littérature sur les districts, les systèmes productifs locaux et le développement local (« sviluppo locale »). Cf. chapitre 1, 4.

¹¹ Sabino Cassese et Vincent Wright, *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.

¹² Marino Regini, *Confini mobili: la costruzione dell'economia fra politica e società*, Bologna, Il Mulino, 1991.

¹³ David Harvey, « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. », *Geografiska Annaler B*, vol. 71 (1), 1989, p. 3-17.

capitalisme, de diffusion des principes idéologiques du libéralisme conservateur, auxquels s'ajoutent plus récemment les processus d'europhéanisation, suite notamment au tournant néolibérale de la politique de Cohésion et Compétitivité Européenne¹⁴. Les mécanismes ayant favorisé l'essor et ensuite la consolidation des interventions des gouvernements locaux (métropolitains et régionaux) en soutien du développement économique, suivent-ils des parcours convergents transcendant les différences de contextes nationales et locales ? L'ambition de cette thèse est de soutenir le contraire et de mettre au jour les facteurs socio-politiques et institutionnels qui font varier les modes de gouvernance de ces politiques.

Avant de détailler ce que l'analyse de l'action économique nous révèle sur les relations entre gouvernements locaux et intérêts économiques organisés, et leur contribution respective à la construction des espaces politiques méso, il convient de borner précisément les programmes et les initiatives interrogées dans cette thèse.

1.2 Pour une définition des politiques locales de développement économique

Il existe dans la littérature plusieurs manières de qualifier les interventions des autorités locales et régionales en faveur du développement économique. Selon les traditions académiques nationales et les contextes institutionnels, on parle de politiques de croissance, de politiques de développement local, de politiques de développement économique, ou plus simplement de politiques de développement. Dans une recherche comparative sur la politique locale aux Etats-Unis et au Royaume Uni, Wolman et Goldsmith parlent de « politiques locales de développement économique » en donnant une définition assez extensive : « *Local economic development is concerned with the prosperity of local economies – the ability of local economies to generate jobs and income for their residents and revenues for local governments* »¹⁵. Les deux chercheurs se concentrent sur les objectifs visés par ces politiques : générer des emplois et des revenus pour les résidents et des recettes pour les gouvernements locaux. A cet égard, ils proposent une distinction en trois catégories : d'abord les actions visant explicitement l'accroissement de la valeur immobilière (*land development policies*), axées donc sur la valorisation de la rente urbaine ; deuxièmement, les actions

¹⁴ Margit Mayer, « Post-Fordist City Politics », in Ash. Amin. *Post-Fordism: a reader*, Oxford; Cambridge, Mass., Blackwell, 1994. Frank Moulaert, Arantxa Rodriguez et Erik Swyngedouw, *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford, Oxford University Press, 2005. Neil Brenner et Nick Theodore, *Spaces of Neoliberalism: Urban restructuring in Western Europe and North America*, Oxford and Boston, Blackwell, 2002, 2-32 p. Neil Brenner, « Cities, territorial development and new urban politics », in Chris Rumford. *Handbook of European Studies*, London, Sage, 2009, p. 442-463.

¹⁵ Harold Wolman, Michael Goldsmith, *Urban politics and policy: a comparative approach*, London, Blackwell, 1992. p. 199.

orientées vers l'augmentation des recettes fiscales locales et troisièmement les actions visant l'augmentation des emplois et des revenus dans le territoire.

Si la deuxième catégorie – augmentation des ressources fiscales - apparaît comme une spécificité du contexte nord-américain¹⁶, les deux autres sont en revanche pertinentes pour notre analyse. En ce qui concerne les politiques visant explicitement la valorisation de la valeur immobilière, une controverse existe sur l'opportunité de les considérer comme des politiques de développement économique, car les retombées sur l'emploi local et les revenus apparaissent dans ce cas comme des conséquences accidentelles, voir secondaires. Il n'en demeure pas moins qu'elles restent souvent, comme nous le montrerons ici, l'un des leviers privilégiés pour activer les processus de développement, notamment en raison des compétences historiquement prises en charge par les gouvernements locaux. Par ailleurs, un aspect souvent dédaigné par les études sur les politiques immobilières se trouve dans leur contribution à la revitalisation du secteur du BTP (bâtiment travaux publics) qui, dans les deux cas d'études considérés, représente une partie non-négligeable des emplois industriels locaux.

Les politiques visant explicitement l'objectif de création d'emplois et des revenus sur le territoire incluent plusieurs domaines d'interventions possibles sur lesquels les gouvernements locaux peuvent agir¹⁷. A cet égard, d'autres recherches, analysant les parcours de développement territorial en Europe, ont proposé la catégorie analytique de « biens locaux pour la compétitivité »¹⁸. Ces biens recouvrent un ensemble assez varié des services et des biens mis à disposition des entreprises au sein dans un système territorial particulier et circonscrit, une économie locale Cette définition est intéressante pour notre objet car elle met en avant l'action intentionnelle de mise à disposition de biens matériels ou immatériels pour favoriser le développement des entreprises et du territoire dans lequel elles sont installées¹⁹. Nous retenons

¹⁶ Cela explique aussi la raison pour laquelle aux Etats-Unis, l'enjeu « développement économique local » est problématisé comme une question fiscale, d'insuffisance des recettes locales.

¹⁷ Cette catégorie correspond grosso modo à la définition proposée par Johnson et Cochrane (1991) dans leurs études sur les politiques locales de développement économique en Allemagne et au Royaume Uni et ensuite reprise par L. Galès (1994) pour le cas français. Elle comprends : la planification urbaine ; l'assistance aux entreprises ; la communication et la promotion ; le soutien à l'emploi et formation ; l'organisation, la mobilisation et l'animation territoriale. Nevil Johnson et Allan Cochrane, *Economic Policy-Making by Local Authorities in Britain and West Germany*, London, Allen and Unwin, 1981. Patrick Le Galès, *Politique urbaine et développement local: une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993.

¹⁸ Colin Crouch [et al.], *Local production systems in Europe: rise or demise?*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2001.

¹⁹ Nous sommes conscients des controverses soulevées par la relation entre la mise à disposition des biens locaux pour la compétitivité et les processus de développement. Ici nous ne sommes pas intéressée à vérifier l'impact de ces initiatives pour le développement des territoires (qui reste par ailleurs très difficile à définir en termes de critères, PIB, bien-être des citoyens, etc.), mais à interroger la diversité d'initiatives, leurs modes de gouvernance, en particulier en termes de sélection des acteurs participant à la fabrique des politiques locales et les effets politiques produits, en termes d'acteurs cibles de ces mesures.

de cette définition deux caractéristiques : le fait que les biens pour la compétitivité résultent d'une action intentionnelle des acteurs publics et privés et le fait qu'ils peuvent correspondre autant à des biens matériels (disponibilité du foncier) qu'à des biens immatériels (animation économique et mise en réseaux)²⁰.

Il est dès lors possible de définir les politiques locales de développement économique comme *l'ensemble d'interventions à l'initiative d'acteurs locaux (publics et privés) visant au maintien, à l'attraction et à la création d'activités économiques dans un territoire donné*. Comme nous le montrerons ces politiques peuvent être plus ou moins segmentées ou intégrées. Autrement dit, elles peuvent être articulées dans des projets globaux de développement économique des territoires couvrant un spectre très large des thématiques, ou bien morcelées dans des interventions ponctuelles en dehors d'un cadre de référence global.

Avant de présenter une catégorisation des interventions analysées, il convient de préciser un parti pris de cette thèse, qui s'intéresse prioritairement aux *activités de production*, et qui se distingue aussi d'autres approches qui affinent l'analyse des processus de développement des territoires en distinguant entre différents types de revenus et production. Nous faisons référence plus particulièrement aux études de l'économiste L. Davezies²¹. Ce dernier, au travers d'une analyse de la répartition des revenus dans le territoire français, a montré la possibilité de générer du développement (en termes de revenus par habitants) au travers d'autres mécanismes que les activités de production, parmi lesquels on retrouve notamment la dépense publique et la consommation. Les premiers relèvent en grande partie de choix de péréquation faits à l'échelle nationale et qui échappent par conséquent en grande partie aux les gouvernements locaux et régionaux. Dès lors, nous avons choisis de les écarter de notre analyse. Les deuxièmes dépendent d'un spectre des politiques très amples (logement, fiscalité, culture et évènements, etc.) susceptibles d'attirer de nouveaux habitants et/ou consommateurs, dont les dépenses localisées contribuent au développement du territoire. Face à l'impossibilité de répertorier l'ensemble des actions susceptibles de créer du développement par le truchement de la consommation, nous avons décidé de nous concentrer exclusivement sur *les activités de production économique*.

²⁰ La liste des biens pour la compétitivité des entreprises est potentiellement très longue. Nous pouvons citer les besoins de personnel qualifié, d'information sur les marchés internationaux, d'assistance pour l'implantation, etc. Selon L. Burrioni quatre caractéristiques principales peuvent être décelées pour qualifier les « biens locaux pour la compétitivité » : - il s'agit de biens *externes aux entreprises*, construits au travers des *actions intentionnelles*, ils peuvent être *matériels* (équipement collectifs, parcs d'activités) ou *immatériels* (information technologique) et in fine ils sont produits selon *différents mécanismes d'allocation*, on peut dès lors distinguer entre des « biens collectifs » qui sont donc accessibles à toutes entreprises localisées dans le territoire ou des « biens clubs », typiquement des biens mis à dispositions par les associations patronales à leur associés. Luigi Burrioni, « Governance territoriale dell'economia in Francia, Regno Unito e Italia », *Stato e Mercato*, n°73, vol. 1, avril 2005, p. 131-166.

²¹ Laurent Davezies, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Paris, la République des idées : Seuil, 2008.

D'autres études, comme les travaux sur la « classe créative » de Florida, ont mis l'accent sur l'importance des politiques axées sur le cadre de vie comme des vecteurs possibles du développement²². Sans négliger l'emprise et la fascination que ces thèses suscitent parmi les élus et les administrateurs locaux, la manière qu'a R. Florida d'aborder le problème du développement économique territorial n'est pas utile pour construire une catégorisation des politiques de développement. La question de savoir si ces politiques s'adressent prioritairement à tel ou tel groupe ou classe, relève en effet plutôt des considérations sur les résultats de l'action publique. A titre d'exemple, nous ne nous sommes pas intéressées aux programmes culturels, susceptibles d'attirer cette classe créative, comme potentiels « catalyseurs » de développement économique, mais nous nous sommes intéressés aux mesures en soutien au développement des « industries culturelles », conçues comme un secteur économique.

Enfin, nous pouvons noter que la catégorie de politiques de développement économique est forcément socialement et culturellement construite. L'analyse diachronique proposée dans la thèse nous permet de lire en filigrane les effets de circulation des « logiciels » de développement et l'évolution des politiques dans le temps. Ci-dessous nous proposons une catégorisation des principales actions analysées dans la thèse à partir de la mise à disposition des biens matériels ou immatériels pour la création, attraction et développement des activités économiques dans un territoire donné :

Encadré 1 Domaines d'interventions de l'action économique analysés dans la thèse

Principales interventions analysées :

- disponibilité du foncier, immobilier, équipements collectifs ;
- innovation (R&D, transfert technologique) ;
- coordination et animation des filières, des productifs locaux (districts, clusters, réseaux d'entreprises) ;
- services de marketing, promotion territoriale et attraction d'investissement.

Interventions analysées marginalement :

- disponibilité de capital de financement, propre, politiques bancaires et du crédit ;
- soutien à l'export et internationalisation ;
- infrastructures, transports et télécommunications ;
- formation, marché du travail et emploi.

²² Richard L. Florida, *The rise of the creative class : and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, New York, NY, Basic Books, 2002. Nous renvoyons notamment aux critiques d'A.J. Scott de la théorie de la classe créative : Allen J. Scott, « Creative cities: conceptual issues and policy questions », *Journal of Urban Affairs*, vol. 28 / 1, 2006, p. 1-17.

Une ré-interrogation d'un objet classique des études comparatifs locaux

Ces précisions données au sujet du contenu des politiques étudiées, il s'agit maintenant de préciser pourquoi nous nous proposons de réinterroger un objet qui est désormais un classique des études sur la politique locale. A partir des années 1970, l'enjeu du développement des territoires occupe une place de plus en plus centrale du débat public et académique portant sur les villes²³. Un foisonnement intellectuel, à la fois académique et professionnel, se cristallise autour de cet objet. Ces analyses se situent temporellement dans une période que nous pourrions qualifier d'âge d'or des villes, et plus globalement des territoires infranationaux, et qui a été bien saisie à la fois par l'approche wébérienne sur le local²⁴ et par la littérature sur le néo-régionalisme²⁵. A l'encontre de l'hypothèse de la fin du territoire, ces analyses mettent l'accent sur le nouveau rôle d'intégration sociale et de régulation politique assumé par les sociétés locales, plus particulièrement les villes et les régions. L'analyse de l'action économique des gouvernements locaux et régionaux a été un point focal de ces théories. Trois raisons justifient selon nous un retour sur cet objet de recherche pourtant largement exploré : les évolutions des conditions nationales et internationales ayant favorisé l'essor des villes et des régions comme espaces de régulation ; le risque de banalisation de l'objet « politiques de développement économique » ; la montée en puissance des questionnements sur les relations entre échelles de régulation, en particulier entre métropoles et régions, qui est resté longtemps un point aveugle des recherches sur les politiques de développement économique. Nous allons revenir brièvement sur ces trois raisons afin de situer et justifier l'intérêt de notre enquête.

D'abord, on peut noter que les interventions des gouvernements locaux dans le développement économique ont été, de manière certes différenciée mais concomitante, favorisées par des changements de nature institutionnelle tant au niveau national que supranational²⁶. Les réformes de décentralisation et l'orientation de la politique territoriale européenne ont été deux processus moteurs qui ont incité le développement d'une action économique locale. La crise économique actuelle semble remettre en cause un principe clé des politiques locales de développement économique, à savoir l'autonomie d'action, la marge de manœuvre des gouvernements locaux. La restructuration des modes d'intervention de l'Etat et l'évolution des paradigmes d'intervention

²³ Kevin Cox, « Politics of Local Economic Development », in Rob Kitchin, Nigel Thrift, (éds.). *International Encyclopedia of Human Geography*, éds. Rob Kitchin et Nigel Thrift, Oxford, Elsevier, 2009, p. 239-244. Pierre Veltz, *op. cit.*

²⁴ Arnaldo Bagnasco et Patrick Le Galès, *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997. Patrick Le Galès, « Préface », in *Le retour des villes européennes*, Paris, Presse de SciencesPo, 2011.

²⁵ Michael Keating, *Rescaling the European State. The Making of the Territory and the Rise of the Meso*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

²⁶ Michael Keating, *op. cit.*

des instances internationales, en particulier de l'Europe, sont dès lors susceptibles de remettre en cause les processus ayant contribué à la construction d'une capacité de régulation sociale et politique des espaces infranationaux²⁷. Ainsi à titre d'exemple, on assiste aussi bien en France qu'en Italie à des tentatives de restauration de la capacité de contrôle de l'Etat, au travers une recentralisation des fonctions, voir l'imposition des contraintes budgétaires ou le recours extensif aux indicateurs de performance²⁸. Il est donc d'autant plus nécessaire de revenir sur les conditions d'émergence et les mécanismes socio-politiques et institutionnels ayant soutenu l'élaboration et la mise en œuvre de ces initiatives et ayant contribué à stabiliser (ou non) une capacité d'action à des échelles méso. Cette capacité de gouvernement du développement économique est fragile et exposée en continu à des tensions, conflits, autant internes qu'externes aux systèmes locaux : cela justifie l'intérêt d'une analyse diachronique permettant de déceler les mécanismes de stabilisation d'une capacité de gouvernement et les effets de renforcement de cette dernière dans le temps long.

Ensuite, nous avons identifié un risque de banalisation de l'action économique des gouvernements locaux et régionaux : la croissance étant devenu une rhétorique de l'action publique territoriale, sans que l'on sache exactement dans quels programmes, quels dispositifs, l'action économique locale consiste précisément²⁹. Un des paris de cette thèse est ainsi de contribuer à une appréhension détaillée des « politiques locales de développement économique », en distinguant la rhétorique politique, qui reste pour autant centrale, des initiatives effectivement engagées et de leurs effets politiques³⁰. D'une part, nous allons borner précisément le contenu de ces programmes d'actions, en identifiant leurs objectifs, afin de saisir de la contribution des acteurs publics et privés à leur élaboration. D'autre part, nous allons prendre au sérieux les discours associés aux programmes de développement économique, en nous interrogeant sur la fonction politique de cette rhétorique. La création et la diffusion d'une image de marque territoriale, la valorisation de la concertation locale dans les projets de développement local, nous informent en effet sur les stratégies de légitimation et de construction du consensus politique,

²⁷ Patrick Le Galès, *op. cit.*

²⁸ *Ibidem*. Pour le cas italien voir : Bruno Dente, « End of an era? The Monti government approach to central-local relations », *LIEPP Working Papers*, 2012 et Paolo Perulli, « Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione », *Stao e Mercato*, vol. 90 / 3, 2010, p. 365-394.

²⁹ Cette considération nous a été inspirée par les réflexions développées par P. Le Galès sur les politiques urbaines des villes européennes, qu'ils qualifie d'« elusive urban policies » (politiques urbaines insaisissables). Patrick Le Galès, « Elusive Urban Policies in Europe », in Yuri Kazepov. *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*, Oxford, Blackwell, 2005.

³⁰ John Lovering, « Creating Discourses Rather than Jobs: the Crisis in the Cities and the Transition Fantasies of Intellectuals and Policy Makers », in Pasty Healey, (éd.). *Managing Cities: the New Urban Context*, éd. Pasty Healey, London, Wiley-Blackwell, 1995, p. 109-126.

qui sont poursuivies dans le cadre des projets de renforcement des échelons de gouvernement méso.

Enfin, la plupart des études qui se sont intéressées aux politiques de développement économique ont pris comme focale d'analyse les villes ou les régions, sans qu'il y ait toujours une réelle articulation entre les deux traditions d'analyse. Ces dernières partagent un certain nombre de questionnements et d'hypothèses, notamment autour de la notion de « capacité politique ». Pourtant, rares sont les études qui ont intégré explicitement la dimension multi-niveau, et qui se sont donc posées la question de la coordination mais aussi des rivalités entre échelles de gouvernement, notamment entre ville, région-urbaine et région. Un troisième pari posé par cette thèse est justement de ne pas renfermer notre analyse à une échelle donnée, mais en revanche d'adopter une perspective qui s'intéresse aux modalités de construction des échelles, en interrogeant les stratégies des acteurs politiques et économiques³¹. Sous cette optique nous allons analyser Lyon et Milan comme deux capitales régionales, sociétés locales incomplètes, insérées dans un réseau dense des relations interterritoriales, en nous concentrant notamment sur les relations nouées avec les espaces régionaux³². La question des rapports entre métropoles et régions suscite en effet de nos jours des interrogations stimulantes permettant de nourrir la réflexion sur les conditions d'institutionnalisation d'une capacité de gouvernement et de coordination des acteurs³³.

Ces trois raisons justifient selon nous le pourquoi d'un « retour » sur un objet pourtant assez amplement débattu et analysé. Dans cette thèse, nous nous proposons de revenir à la fois sur la genèse et ensuite sur l'institutionnalisation (ou la non-institutionnalisation) d'une action

³¹ Ainsi comme le précise F. Governa s'intéresser à la construction socio-politique des échelles « permet de surmonter la rigidité de la distinction hiérarchique entre différents acteurs et niveaux institutionnels. [...] Chaque échelle est insérée dans un contexte spatio-temporel spécifique, et dès lors socialement construite, aussi au travers des controverses et des conflits. [...] Chaque échelle, enfin, configure une stratégie pour atteindre des objectifs spécifiques, mais ces derniers ne sont pas de l'échelle, ils dépendent des acteurs *empowered* dans l'organisation scalaire. [...] Ce n'est pas l'échelle qui sélectionne, à priori, acteurs, problèmes et objectifs des politiques, mais ce sont les relations de pouvoir inter et transcales, qui définissent les acteurs impliqués dans les processus et identifient les enjeux qui « peuvent » être mis à l'agenda politique, en devenant ainsi un problème collectif ». Francesca Governa, *Tra geografia e politica. Ripensare lo sviluppo locale*, Roma, Donzelli, 2014. p. 151. (Notre traduction).

³² Nous renvoyons à la contribution par V. Fedeli au sujet de la notion des villes comme « acteurs collectifs » rapportée notamment au développement des opérations de planification stratégique comme des tentatives volontaristes de construction d'une capacité de gouvernement. Fedeli s'appuyant sur les réflexions des géographes D. Massey et A. Amin mets en avant la nécessité de penser les villes et les régions au travers une perspective relationnelle, donc à partir des réseaux d'acteurs qui peuvent (ou non) se cristalliser à une échelle donnée. Valeria Fedeli, « Pianificazione strategica: le città e la trappola dell'attore collettivo? », in Carlo Donolo. *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondadori, 2006, p. 109-140.

³³ Nous renvoyons à plusieurs colloques / séminaires qui ont abordé la question des rapport entre métropoles et régions : « Associées ou rivales ? Les métropoles, les régions et les nouvelles dynamiques territoriales », Rennes, Sciences Po Rennes - CRAPE, 20-21 octobre, 2011. « Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités. Regards croisés France/Italie », Paris, École française de Rome, Lab'Urba, UMR Géographicités, 10-11 avril 2014.

collective en soutien du développement économique des territoires. Ainsi nous chercherons à démontrer que si oui, les villes (et les régions) sont de retour, malgré les tensions actuelles, elles le sont selon de modalités différentes et propres.

2 Le processus de réétalonnage politique et l'institutionnalisation différentielle d'une capacité d'action collective

Avant d'esquisser nos hypothèses de recherche, il s'agit de mieux préciser comment nous avons procédé à la construction d'un cadre analytique nous permettant de répondre aux questionnements posés par cette thèse. Pour ce faire nous allons d'abord passer en revue les approches qui ont inspiré et nourri notre réflexion théorique. Cela nous permettra de préciser notre positionnement scientifique. Ensuite, nous allons présenter les outils analytiques dont nous sommes servis pour étudier notre objet, en nous concentrant tout particulièrement sur l'analyse des relations entre gouvernements locaux (et régionaux) et intérêts économiques et leur contribution à la construction politique des territoires.

2.1 Conjuguer mobilisations d'acteurs et contextes institutionnels

Ce sont des études émanant du champ disciplinaire des études urbaines et de la géographie qui, à la fin des années 1980, à partir d'une analyse des stratégies économiques locales, ont les premières soulevé la question de l'articulation entre restructurations économiques et émergence des territoires comme systèmes d'acteurs collectifs³⁴. Cette question a progressivement gagné l'intérêt des chercheurs venant d'horizon disciplinaires différents, qui ont contribué à consolider un champ de recherche sur la et les politiques locales et régionales dans les années 1990 et 2000³⁵. Par la suite ce sont encore des études de géographie urbaine et régionale qui ont permis d'attirer l'attention des politistes et sociologues sur les processus de réorganisation territoriale (*spatial rescaling*) des systèmes d'action et de régulation économique, sociale et politique³⁶. Ces études, et plus particulièrement leur filiation plus radicale, ont tendance à mettre l'accent sur la prééminence des logiques macro, de dynamiques du capitalisme, pour expliquer les processus de

³⁴ Kevin R. Cox et Andrew Mair, « From Localised Social Structures to Localities as Agents », *Environment and Planning A*, vol. 23, 1991, p. 197-213.

³⁵ Michael Keating, « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics*, vol. 1-2 / 31, p. 60-81.

³⁶ Voir : Neil Brenner, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004. Andrew G. Jonas et Kevin G. Ward, « City-Regionalisms: Some Critical Reflections on Transatlantic Urban Policy Convergence », 2001, (« RGS/IB Economic Geography Research Group »).

réorganisation des échelles de la régulation³⁷. Ainsi, elles théorisent des mécanismes convergents de réorganisation de la régulation politique à des échelles infranationales.

Tout en reconnaissant l'intérêt de ces travaux pour notre objet, nous considérons que pour bien comprendre les tentatives de stabilisation d'une capacité politique à des échelles méso, il est nécessaire de repartir de l'action en train de se faire, des arrangements et de régulations formelles et informelles établies entre acteurs. C'est là que l'analyse de l'action publique s'avère un prisme particulièrement fécond, lorsqu'elle permet de s'intéresser aux interactions et aux dispositifs d'action concrets. Pour paraphraser Bagnasco, il s'agit de s'intéresser à la construction politique et sociale des territoires en étant attentif à la variété des acteurs, aux interactions et aux mécanismes de régulation qui contribuent (ou pas) à la cristallisation, toujours temporaire, des formes d'action collective à des échelles infranationales³⁸.

Dans cette thèse nous assumons une posture méso, qui est attentive aux mobilisations des acteurs et aux contextes, socio-politiques et institutionnelles, dans lesquels ces actions prennent forme. D'une part, notre approche s'inspire de la tradition néo-wébérienne pour l'étude des villes et régions comme espaces d'action publique, tout en empruntant aussi des questionnements à d'autres traditions de recherche, en particulier aux études nord-américaines d'*urban political economy* comparée. D'autre part, nous adoptons une posture attentive aux processus et mécanismes d'organisation de l'action collective dans le temps long, qui s'inscrit dans le sillage de l'approche institutionnaliste dans sa variante organisationnelle.

2.1.1 La NUP (New Urban Politics) et l'urban political economy comparée

L'action économique a été un analyseur privilégié pour interroger les changements affectant le pouvoir local, les modes de gouvernance et la construction des stratégies politiques territoriales. L'intérêt scientifique pour les initiatives locales en soutien du développement économique se fait jour aux Etats-Unis dans les années 1970 : il s'agit en effet d'un enjeu montant du débat public américain suite à la crise des finances locales touchant les villes (*fiscal stress*) et aux processus de désindustrialisation massive de la *Rust Belt*. Ces thèmes suscitent l'intérêt des chercheurs en études urbaines, qui contribuent à faire émerger progressivement un véritable champ d'analyse et d'interrogation scientifique, mieux connu sous l'appellation de *New Urban Politics* (NUP). L'expression désigne un chantier de recherche composite (regroupant géographes, sociologues et politistes) qui s'est progressivement structuré à partir des années 1980 aux Etats-Unis, pour

³⁷ Michael Keating, *op. cit.* p. 7.

³⁸ Arnaldo Bagnasco, *Società fuori squadra : come cambia l'organizzazione sociale*, Bologna, Il Mulino, 2003.

ensuite s'élargir aussi à l'Europe, tout particulièrement au Royaume Uni³⁹. A partir de points de vue différents, les auteurs s'inscrivant dans ces controverses s'intéressent aux transformations des agendas locaux et des formes de la politique locale, face aux impératifs posés par les changements de conditions de compétition globale⁴⁰.

Parmi ces études, nous retrouvons les contributions de sociologues et politistes, s'inscrivant dans une perspective d'*urban political economy*, qui font de la dimension politique des politiques de développement économique, le cœur de leurs interrogations⁴¹. Se positionnant d'une manière critique vis-à-vis de l'hypothèse de la soumission de la politique locale aux logiques marchandes⁴², ils proposent une analyse sensible aux changements économiques mais aussi aux jeux de médiation socio-politiques et aux marges de manœuvre des gouvernements locaux⁴³. Ces études ont par ailleurs contribué à renouveler les réflexions théoriques et méthodologiques des études élitistes et pluralistes pour l'étude du pouvoir local (*community power studies*)⁴⁴. Ils accordent aussi une attention montante aux modalités de participation des intérêts économiques à l'action publique locale⁴⁵, voir à la prise en compte des logiques et registres d'actions propres de la sphère marchande par les acteurs du gouvernement politique⁴⁶.

³⁹ Pour une mise en perspective de ce chantier de recherche voir : Kevin Cox, « The Local and the Global in the New Urban Politics: a Critical View », *Environment and Planning D: Society and Space*, 1993, p. 433-48. et Andrew Wood, « Analysing the Politics of Local Economic Development: Making Sense of Cross-National Convergence », *Urban Studies*, vol. 33 / 8, 1996, p. 1281-1295. Nous renvoyons aux études de S. Fainstein sur les politiques de développement immobilier à New York et Londres, Susan S. Fainstein, *The city builders: property, politics, and planning in London and New York*, Oxford, UK; Cambridge, Mass., Blackwell, 1994. Et à l'étude de cas d'A. Cochrane, J. Peck et A. Tickell sur Manchester : Allan Cochrane, Jamie Peck et Adam Tickell, « Manchester Plays Games: Exploring the Local Politics of Globalisation », *Urban Studies*, vol. 33 / 8, 1996, p. 1319-1336.

⁴⁰ Pour une revue de la littérature exhaustive voir : Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, p. 57-95. p. 78.

⁴¹ Comme l'indique Harding, ces chercheurs visent « *to put the politics back into urban political economy* ». Alan Harding, « American urban political economy, urban theory and UK research », *British Journal of Political Science*, vol. 29 / 3, 1999, p. 447-72.

⁴² Paul E. Peterson, *City Limits*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 1981. Selon P. Peterson la politique locale serait une politique limitée, (« *local politics is limited* ») en raison de l'importance recouverte par les intérêts privés. La seule option possible pour les gouvernements urbains serait donc de s'adapter aux jeux de compétition globale, en cherchant à unifier les intérêts divergents les traversant autour d'un unique impératif commun, celui de la croissance.

⁴³ John R. Logan et Todd Swanstrom, *Beyond the city limits: urban policy and economic restructuring in comparative perspective*, Philadelphia, Temple University Press, 1990.

⁴⁴ D'une part nous retrouvons les analyses de J. Logan et H. Molotch sur les *growth-machines*, d'inspiration néo-marxiste, et d'autre part les études de C. Stone sur les régimes urbains d'inspiration wébérienne. John R. Logan et Harvey Lusk Molotch, *Urban fortunes: the political economy of place*, Berkeley, CA, University of California Press, 1987. Clarence Stone, *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence (Kan), University Press of Kansas, 1989. Nous renvoyons à la contribution d'A. Harding pour un aperçu des études sur le pouvoir local. Alan Harding, « The History of Community Power », in Jonathan S. Davies., David L. Imbroscio. *Theories of Urban politics*, London, Sage, 2009, p. 27-39.

⁴⁵ Patrick Le Galès, « Quels intérêts privés dans les villes européennes », in Arnaldo Bagnasco, Patrick Le Galès, (éds.). *Villes en Europe*, éds. Arnaldo Bagnasco et Patrick Le Galès, Paris, La Découverte, 1997, p. 231-254.

⁴⁶ Charlotte Halpern et Julie Pollard, « Les acteurs de marché font-ils la ville ? », *EspacesTemps.net*, juin 2013, (« Traverses »).

Ces travaux ont profondément structuré et façonné le débat au sein des études urbaines nord-américaines. Ils figurent désormais parmi les études les plus citées de la part des chercheurs en politiques urbaines. Ils ont eu le mérite d'avoir ouvert un débat long et fructueux dans la recherche urbaine et d'avoir amené les chercheurs à se concentrer sur les conséquences, notamment en termes de fragmentation sociale et montée en puissances des inégalités socio-spatiales dans les villes, de l'adoption des stratégies tournées vers l'attractivité et à la compétitivité⁴⁷. La thèse d'une convergence des stratégies entrepreneuriales dont sont porteurs ces travaux est progressivement devenue prééminente dans le champ des études urbaines.

L'importation en Europe de ces analyses a permis de renouveler le débat et plus particulièrement de remettre la focale sur la « dimension politique », en interrogeant plus particulièrement la question de la variété des modes de gouvernance et les conditions d'émergence et de structuration des politiques de développement économique. Des chercheurs comme A. Harding⁴⁸ et P. Le Galès ont posé ouvertement la question de savoir si une importation en Europe de ces approches était possible, compte tenu du rôle encore structurant de l'État et de la moindre dépendance des gouvernements locaux vis-à-vis des intérêts privés⁴⁹. D'autres auteurs ont récemment proposé de reconsidérer l'intérêt de l'analyse des régimes politiques urbains pour appréhender les restructurations de la politique locale dans les villes européennes⁵⁰. Dans cette thèse nous ne proposons pas de trancher ce débat, ni de tester la possibilité d'une importation de ces cadres analytiques en Europe. Nous retenons des approches du chantier de recherche de NUP et de l'*urban political economy* d'inspiration nord-américaine trois éléments que nous considérons centraux pour l'étude de notre objet : 1) l'attention portée aux stratégies formulées par les gouvernements locaux pour se positionner dans la scène internationale et consolider leur capacité d'action; 2) l'accent mis sur la dimension politique des politiques de développement ; 3) l'intérêt d'étudier les relations et les arrangements établis entre acteurs publics et privés situés à différentes échelles.

⁴⁷ Frank Moulaert, Arantxa Rodriguez et Erik Swyngedouw, *op. cit.*

⁴⁸ Alan Harding, « Urban Regimes in a Europe of the Cities? », *European Urban and Regional Studies*, vol. 4 / 4, 1997. Patrick Le Galès, *op. cit.*

⁴⁹ Alan Harding et Patrick Le Galès, « Villes et Etats », in Vincent Wright, Sabino Cassese. *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, p. 160-188.

⁵⁰ Gilles Pinson, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, vol. 1 / 32, 2010, p. 73-92. Silvano Belligni et Stefania Ravazzi, *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*, Bologna, Il Mulino, 2012.

2.1.2 L'approche wébérienne

Les questionnements posés par ces études sur les politiques de développement économique et des stratégies politiques de positionnement des territoires sur la scène internationale, se sont progressivement articulés avec des recherches questionnant le processus de rééquilibrage des États nationaux. Les restructurations du capitalisme ont profondément remis en question la capacité de régulation politique des États territoriaux et plus particulièrement leur capacité à organiser la société à l'échelle nationale⁵¹. Pour le sociologue italien A. Bagnasco, cet affaiblissement des capacités d'intégration des intérêts à l'échelle nationale aurait entraîné de tentatives de « recentrage »⁵² de la société à des échelles infranationales (locales, urbaines, régionales). Les études de N. Brenner sur les processus de rééquilibrage⁵³ ont aussi montré une réorganisation progressive des sociétés et plus particulièrement du capital dans des espaces infranationaux. Ces espaces, villes, ville-régions, régions, seraient devenus les lieux privilégiés d'accumulation du capital et les cibles des « nouvelles politiques de compétitivité territoriale » mises en place par les États. A partir d'un constat de départ commun – la crise de l'ordre de régulation keynésien-fordiste –, les deux analyses formulent néanmoins des hypothèses différentes. Pour N. Brenner et les auteurs se situant dans cette filiation, il s'agit principalement d'analyser la restructuration de l'État et sa capacité à s'adapter aux pressions et aux contraintes du capitalisme : la capacité politique des villes (et régions) de formuler des réponses aux demandes d'intégration sociale est mise en deuxième plan. A l'inverse Bagnasco considère que dans ces processus de réorganisation de la société, les médiations socio-politiques locales, jouent un rôle décisif (bien que non exclusif) pour pouvoir ancrer et stabiliser des mécanismes d'intégration systémique et sociale. C'est dans cette perspective que se situe notre travail.

Les réflexions de Bagnasco ont donné lieu à une vaste production d'études qui cherchent à interroger l'émergence et institutionnalisation des modes alternatifs à l'intégration keynésienne-nationale, à partir notamment de l'analyse des villes européennes⁵⁴. A l'instar de ces travaux,

⁵¹ Sabino Cassese et Vincent Wright, *op. cit.*

⁵² Comme le précise Bagnasco, « L'État national est un projet de société dans l'espace, il correspond à l'organisation d'une société avec une politique et une culture propre [...] La capacité politique de tenir ensemble une société dans les périmètres organisationnels d'un État, a toujours été relative. [...] Cela dit, la configuration des États nationaux se stabilise et rejoint dans le deuxième après-guerre, notamment en Europe, des équilibres particulièrement efficaces à la fois en termes de croissance économique et de cohésion et intégration sociale. Dans cette période l'efficacité résulte des mécanismes institutionnels complexes de régulation des intérêts, variables d'un contexte national à l'autre. La politique est plus ou moins présente dans cette régulation, de manière plus nette en Europe centrale et moins dans les Pays anglo-saxons, mais elle est en tous cas en mesure de maintenir l'équilibre de la société dans l'espace ». Arnaldo Bagnasco, *op. cit.* p. 94-95. (Notre traduction).

⁵³ Neil Brenner, *op. cit.*

⁵⁴ Arnaldo Bagnasco et Patrick Le Galès, *op. cit.* Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Nouvelle édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2011. Yuri Kazepov, *Cities of*

nous considérons que la rupture de l'ordre de régulation fordiste et les restructurations du capitalisme n'ont pas représenté uniquement des contraintes pour les sociétés urbaines et régionales, mais aussi des opportunités pour construire une capacité de régulation de l'ordre social. Cela nous amène à prendre en considération les mobilisations des acteurs, politiques et économiques, ayant contribué à ces processus. Ce faisant, nous ne voulons pas naturaliser l'existence d'une scène politique locale, isolée des phénomènes extérieurs. Au contraire, notre approche implique d'observer les réponses et les adaptations locales des systèmes locaux aux pressions globales et structurelles, dont il ne s'agit de remettre en cause ni l'existence ni la force. L'attention portée aux processus politiques nous permet ainsi « d'une part d'appréhender les effets urbains des transformations économiques et des marchés, et d'autre part de démontrer comment ces forces sont médiées politiquement pour produire une variété de politiques et d'effets »⁵⁵.

2.1.3 Néo-institutionnalisme et politique locale

L'approche wébérienne pour l'analyse des processus de réorganisation des capacités d'action politique nous amène à adopter une perspective d'analyse méso, qui est sensible à la contextualisation des interactions et des mobilisations des acteurs. Comme le souligne Y. Kazepov, à l'intersection des logiques de réorganisation du capitalisme et stratégies des acteurs, se situent précisément les institutions⁵⁶.

Traditionnellement les études comparatives locales ont abordé la question des contraintes posés par les institutions, en s'intéressant prioritairement aux cadres institutionnels, au travers une analyse des relations centre-périphérie, récemment actualisé avec la prise en compte de la perspective multi-niveaux⁵⁷. Ces travaux posent la question du poids des cadres institutionnels, qu'ils interprètent néanmoins en termes d'autonomie, de marge de manœuvre des gouvernements locaux vis-à-vis d'autres échelons, et notamment l'échelon national. Par ailleurs, ils ne prennent pas en compte suffisamment l'existence des variations infranationales et

Europe : changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion, Malden, MA, Blackwell Publ., 2005. Gilles Pinson, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.

⁵⁵ John Walton, « Theoretical Methods in Comparative Urban Politics », in John R. Logan, , Todd Swanstrom. *Beyond the city limits : urban policy and economic restructuring in comparative perspective*, Philadelphia, Temple University Press, 1990. p. 244. [Notre traduction].

⁵⁶ Yuri Kazepov, *op. cit.*

⁵⁷ Edward Page et Michael Goldsmith, *Central and local government relations : a comparative analysis of West European unitary states*, London; Beverly Hills, SAGE Publications, 1987. Michael Goldsmith et Edward G. Page, *Changing government relations in Europe : from localism to intergovernmentalism*, London; New York, Routledge/ECPR, 2010.

temporelles⁵⁸. Enfin, ils se concentrent exclusivement sur les « ressources institutionnelles » à disposition des territoires infranationaux, laissant de côté d'autres facteurs sédimentés dans les contextes locaux qui conditionnent les stratégies des acteurs et les trajectoires de consolidation politique des territoires.

L'approche néo-institutionnaliste⁵⁹ s'est avérée particulièrement féconde pour pallier ces limites et prendre en compte la structure des contextes institutionnels dans lesquels les territoires et leurs systèmes d'acteurs sont imbriqués et évoluent⁶⁰. Plus particulièrement notre définition des institutions ne se limite pas aux règles et ressources formelles des institutions politiques, mais englobe aussi des pratiques et valeurs infra et inter-organisationnels. En nous appuyant sur J. March et J. Olsen nous définissons les institutions comme « *relatively enduring collection of rules and organized practices, embedded in structures of meaning and resources that are relatively invariant in the face of turnover of individuals and relatively resilient to the idiosyncratic preferences and expectations of individuals and changing external circumstances* »⁶¹. A l'instar des chercheurs s'inscrivant dans le sillage de l'approche néo-institutionnaliste, nous n'allons pas essayer de montrer si les institutions comptent, mais plutôt d'interroger dans quelle mesure, à travers quels processus et dans quelles conditions les institutions peuvent faire la différence⁶².

Cette perspective analytique nous a permis de tenir ensemble à la fois la structure des relations inter-gouvernementales, donc les ressources et les compétences dévolues aux gouvernements locaux, et la structure des contextes socio-politiques locaux dans lesquels les acteurs interagissent. Ainsi, les contraintes institutionnelles ne sont-elles pas réduites à la répartition des compétences entre échelons gouvernementaux. D'autres facteurs sont pris en compte tels que la structuration locale des relations sociales, les cadres cognitifs et les valeurs sédimentés dans un

⁵⁸ Julie Pollard et Pauline Prat, « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19 / 2, 2012, p. 37-56.

⁵⁹ Le néo-institutionnalisme s'est progressivement affirmé dans la science politique dans les années 1980, en réaction aux travaux s'inscrivant dans une perspective fonctionnaliste pour expliquer les processus de changement des sociétés et systèmes politiques investis par les dynamiques de libéralisation économique. Ceci dit, le néo-institutionnalisme est loin de représenter une approche uniforme, ils existent en effet au moins quatre « variantes » de l'approche néo-institutionnaliste : rationnelle ; organisationnelle ; historique et discursive. Fritz Scharpf, *Games Real Actors Plays. Actor-centered Institutionalism in Policy-Research*, Boulder (CO), Westview Press, 1997. James G. March et Johan P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, New York, The Free Press, 1989. Sven Steinmo, Kathleen Ann Thelen et Frank Longstreth, *Structuring politics : historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge [England]; New York, Cambridge University Press, 1992. Vivien Ann Schmidt, « Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism », in D. Béland, R.H. Cox, (éds.). *Ideas and Politics in Social Science Research*, éds. D. Béland et R.H. Cox, Oxford University Press, New York, 2011, p. 47-63.

⁶⁰ Vivien Lowndes, « New institutionalism and urban politics », in Jonathan S. Davies, David L. Imbroscio, (éds.). *Theories of urban politics*, éds. Jonathan S. Davies et David L. Imbroscio, 2009, London, SAGE, p. 91-105.

⁶¹ James G. March et Johan P. Olsen, « Elaborating the "New Institutionalism" », in R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman, (éds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*, éds. R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder et Bert A. Rockman, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 3-20. p. 3

⁶² *Ibidem*. p. 8

contexte local, tous éléments susceptibles d'influencer les modes et les styles de fabrication des politiques publiques. L'adoption d'une perspective néo-institutionnaliste sensible aux mobilisations des acteurs nous permet de mettre en valeur à la fois les effets de conditionnement, l'encastrement institutionnel des systèmes d'acteurs et les dynamiques de changement, les modalités avec lesquelles les acteurs s'approprient ces facteurs contextuelles, conçus comme des ressources pour l'action publique⁶³.

Si cette entrée nous permet de situer les systèmes d'action que nous proposons d'étudier dans des environnements complexes des contraintes locales et extra-locales, elle ne nous fournit pas pour autant des outils pour analyser des mécanismes produits par les acteurs eux-mêmes, permettant une stabilisation d'une capacité d'action et aussi un changement des conditions institutionnelles⁶⁴. Pour cela il a été dès lors nécessaire de nous doter aussi d'une grille d'analyse des modes de gouvernance, c'est à dire des mécanismes de régulation de l'action collective et des modes d'intermédiation entre acteurs publics et privés.

2.2 De l'utilité de la notion de capacité politique appliquée aux territoires

Notre approche des processus de construction politique des territoires se concentre sur l'action publique locale. Cela nous éloigne partiellement de la définition de la gouvernance proposée par P. Le Galès⁶⁵ et nous rapproche plutôt de la notion de « capacité politique », que nous considérons plus opérationnelle et applicable à des territoires plus vastes que les villes⁶⁶. La notion de capacité a été travaillée par des auteurs différents s'intéressant plus particulièrement à la construction politique et sociale des territoires infranationaux. Ainsi, M. Keating dans ses études sur le régionalisme mobilise la notion de capacité des territoires, qu'il définit de manière

⁶³ L'approche néo-institutionnaliste notamment dans son application nationale a été critiquée en raison de la tendance des chercheurs s'inscrivant dans cette perspective à fournir un tableau statique sur l'ancrage et la persistance des institutions, plutôt que d'expliquer les processus, notamment endogènes, de changement. Voir : Claudio Radaelli, Bruno Dente et Samuele Dossi, « Recasting Institutionalism: Institutional Analysis and Public Policy », *European Political Science*, vol. 11, 2012, p. 537–550.

⁶⁴ Colin Crouch, *Capitalist diversity and change: recombinant governance and institutional entrepreneurs*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2005.

⁶⁵ La définition proposée par P. Le Galès de « gouvernance » est très ambitieuse. Pour P. Le Galès l'analyse des villes (et régions) comme acteurs collectifs, nécessite de s'intéresser aux mécanismes d'intégration des intérêts, politiques et sociaux, qui dépassent donc les problématiques propres à l'action publique. Ainsi : « *il s'agit de prendre en compte les transformations de l'économie, des institutions, des structures sociales, des intérêts* ». Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, p. 57–95. Nous retenons l'idée fondamentale de situer notre analyse de l'action publique dans des contextes politiques et sociaux traversés par des dynamiques de transformation économique, mais à l'instar de M. Keating privilégions la notion de capacité politique. Micheal Keating, *Rescaling the European State: The Making of Territory and the Rise of the Meso*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

⁶⁶ Cette critique peut être aussi étendue à d'autres approches, notamment celui par les régimes urbains, qui a été appliqué typiquement à l'échelle urbaine, en ignorant *de facto* la question des échelles, et donc à la fois la dimension métropolitaine et régionale.

protéiforme en identifiant trois volets, économique, politique et sociétal. Le premier concerne la structure de l'économie locale et les liens entretenus avec les marchés internationaux ; le deuxième est inhérent aux capacités des institutions de gouvernement à prendre de décisions et à mobiliser le support des intérêts sociétaux, tandis que le troisième s'intéresse aux capacités des intérêts sociétaux à se mobiliser sur une base territoriale⁶⁷. Cette notion de capacité liée aux territoires a été aussi reprise par E. Ritaine dans ses études sur les formes localisées de mobilisation des intérêts politiques et sociaux en Europe du Sud⁶⁸. S'inspirant de la tradition néo-localiste, représentée par C. Trigilia⁶⁹, Ritaine a interrogé le processus d'émergence d'espaces politiques territorialisés, en approfondissant notamment le cas de l'Italie et de l'Espagne. Elle ne parle pas directement de « capacité politique » mais plutôt de construction d'un 'potentiel politique' territorial. Ses travaux se caractérisent par l'accent mis sur les dynamiques de mobilisation politique (notamment les revendications localistes), aux facteurs culturels (en particulier la présence des 'subcultures territoriales') et sociaux la capacité de mobilisation des intérêts sociaux) toujours analysés sur une base territoriale. Plus récemment la notion de capacité appliquée aux territoires a été retravaillée par R. Pasquier dans ses travaux sur l'émergence des espaces politiques régionaux en Europe⁷⁰. Pasquier a notamment proposé une définition plus systématique de la capacité politique territoriale en s'inspirant des travaux de C. Stone sur les régimes urbains⁷¹, accordant par conséquent une place privilégiée aux processus de construction d'une capacité d'action collective et aux interactions nouées entre acteurs politiques et groupes d'intérêts organisés. Pasquier définit la capacité politique dans ces termes : « un processus de définition des intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions ou des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des problèmes collectifs sur un territoire donné. Elle revêt ainsi une double dimension : une capacité à produire une vision partagée du territoire ; et une capacité à construire des coalitions territoriales sur le temps long »

72

⁶⁷ Michael Keating, « Regional Autonomy in the Changing State Order: A Framework of Analysis », *Regional Politics and Policy*, vol. 2 / 3, 1992.

⁶⁸ Evelyne Ritaine, « Territoire et politique en Europe du Sud », *Revue française de science politique*, vol. 44 / 1, 1994, p. 75-99. Evelyne Ritaine, « La capacité politique des régions en Europe du Sud », in Patrick Le Galès, Christian Lequesne, (éds.). *Les paradoxes des régions en Europe*, éds. Patrick Le Galès et Christian Lequesne, Paris, Editions La Découverte, 1997, p. 73-92.

⁶⁹ Carlo Trigilia, « Le subculture politiche territoriali », *Quaderni / Fondazione Feltrinelli*, 1981, (« Sviluppo economico e trasformazioni sociopolitiche dei sistemi territoriali a economia diffusa »). Carlo Trigilia, « La regolazione localista: economia e politica nelle aree di piccola impresa », *Stato e Mercato*, n°14, 1985.

⁷⁰ Romain Pasquier, *La capacité politique des régions, une comparaison France-Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004. Romain Pasquier, *Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

⁷¹ Clarence Stone, *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence (Kan), University Press of Kansas, 1989.

⁷² Romain Pasquier, *op. cit.* p. 41.

L'intérêt de la notion de capacité politique appliquée aux territoires est double. D'une part elle permet en effet d'enrichir une analyse uniquement institutionnelle, centrée donc sur les compétences formellement reconnues aux gouvernements locaux en intégrant dans l'analyse leur capacité à solliciter les intérêts économiques et sociaux et la capacité de mobilisation politique de ces derniers⁷³. D'autre part, comme le souligne E. Ritaine, elle permet de dépasser un certain déterminisme historique et culturaliste, qui a été souvent reproché aux études de R. Putnam sur la « force du passé », en s'intéressant aux interactions concrètes. Les processus culturels et sociaux sont donc articulés avec la dimension politique, sur laquelle nous avons insisté précédemment⁷⁴. Ainsi il ne s'agit pas d'aller chercher un *quid*⁷⁵ dans le passé pouvant expliquer aujourd'hui les différences dans l'émergence et l'institutionnalisation d'espaces de régulation politique méso, mais plutôt d'analyser comment et au travers de quels mécanismes une capacité politique des territoires s'est construite progressivement dans le temps, en mettant plus particulièrement la focale sur les interactions nouées entre gouvernements et intérêts économiques organisés.

2.3 Une grille pour l'analyse des relations État-société : le cadre néo-corporatiste

S'intéresser à la construction d'une capacité politique des territoires nous amène à adopter une perspective d'analyse relationnelle et donc à nous intéresser aux relations nouées entre gouvernement locaux et régionaux et intérêts économiques. Afin d'appréhender ces relations, nous avons mobilisé des notions et les cadres analytiques développées par l'approche corporatiste et des réseaux des politiques publiques. Dans les prochaines lignes nous allons préciser en quoi notre approche analytique puise à ces deux courants et sur quels aspects elle s'en détache.

Les relations entre Etat et société ont été au cœur des recherches sur la régulation politique des secteurs d'action publique menées par M. Regini et P. Lange⁷⁶. Ces questionnements avaient été

⁷³ « Policy-making capacity is not merely a matter of possessing defined competences and legislations norms but of mobilizing social and economic interests in a project for development. It is crucial to examine the economic and social characteristics of regions and their capacity for collective action and not merely the institutions of government, which they might be endowed ». Michael Keating , *The new regionalism in Western Europe : territorial restructuring and political change*, Cheltenham, UK; Northampton, Mass., E. Elgar, 1998. p. 56.

⁷⁴ Comme le souligne G. Pasquino la force explicative des facteurs socio-culturels qualifié par R. Putnam de « culture civique » sur les performances institutionnelles des régions risque d'être incompréhensible sans la prise en compte du « ciment politique » (*cemento politico*), donc des activités plus proprement politiques et partisans. Gianfranco Pasquino, « La politica al posto del comando: le fonti del mutamento in Italia », *Polis*, vol. 3, 1988, p. 459-482.

⁷⁵ Salvatore Lupo, « Usi e abusi del passato. Le radici dell'Italia di Putnam », *Meridiana*, vol. 18, 1993, p. 151-168.

⁷⁶ Peter Lange et Marino Regini, *Stato e regolazione sociale : nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 1987.

abordés plus spécifiquement par d'autres traditions d'études, en particulier l'analyse corporatiste⁷⁷, dont l'approche de la régulation politique sectorielle s'inspire largement. L'analyse corporatiste s'applique typiquement à l'échelle nationale : elle cherche en effet à caractériser une forme particulière de régulation politique nationale et plus particulièrement des modes d'intermédiation des intérêts dans la conduite des politiques publiques⁷⁸. Des tentatives ont été poursuivies dans la décennie suivante pour appliquer ce cadre d'analyse à l'échelle méso, d'où l'appellation de méso-corporatisme⁷⁹. Toutefois, la focale d'analyse des chercheurs s'inscrivant dans cette perspective méso-corporatiste est le plus souvent sectorielle et plus rarement territoriale. La prise en compte de la dimension territoriale dans l'étude des rapports état-société par les chercheurs s'inscrivant la perspective méso-corporatiste a été une sorte d'effet latéral et fortuit des recherches menées. C'est donc au travers d'un affinement du paradigme corporatiste que la dimension territoriale a progressivement émergé. Les principales contributions sont représentées par l'étude d'A. Cawson sur la politique locale en Angleterre⁸⁰, par l'ouvrage collectif dirigé par Coleman et Jacek, qui prend pour objet l'analyse des stratégies des organisations d'intérêts économiques à l'échelle régionale⁸¹ ou encore par l'ouvrage de J. Anderson qui interroge les réponses de quatre régions en Angleterre et en Allemagne aux problématiques de reconversion industrielle⁸².

Ces études se servent du cadre néo-corporatiste qu'ils appliquent à une échelle méso, plus particulièrement régionale. S'ils permettent d'interroger d'une manière inédite les relations nouées entre Etat national, collectivités locales et organisations d'intérêts (territoriales et

⁷⁷ Philippe C. Schmitter et Gerhard Lehmbruch, *Trends toward corporatist intermediation*, London; Beverly Hills, Sage Publications, 1979.

⁷⁸ Patrick Hassenteufel, « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, vol. 3 / 11, 1990, p. 75-81.

⁷⁹ Alan Cawson, *Organized interests and the state: studies in meso-corporatism*, London; Beverly Hills, SAGE Publications, 1985.

⁸⁰ Alan Cawson, « Corporatism and local politics », in Wyn Grant, (éd.). *The Political economy of corporatism*, éd. Wyn Grant, London, Mac Millan, 1985, p. 126-147.

⁸¹ William D. Coleman et Henry J. Jacek, *Regionalism, Business Interests and Public Policy*, London, Florence, Sage, European University Institute, 1989, (« SAGE Series in Neo-Corporatism »). Cet étude fait partie d'un projet de recherche plus ample nommé *Organization of Business Interest* (OBI) coordonné par P. Schmitter et W. Streeck, qui cherche à tester la grille d'analyse néo-corporatiste à partir des différents études empiriques. Comme le fait remarquer C. Allen par rapport à la grille d'analyse corporatiste insistant sur les modes d'intermédiation état-société, l'étude de Coleman et Jacek se concentre davantage sur les stratégies d'action territoriale des associations d'intérêt, mais en négligeant les caractéristiques des institutions politiques, à savoir des gouvernements régionaux. Christopher S. Allen, « Corporatism and Regional Economic Policies in the Federal Republic of Germany: the "Meso" Politics of Industrial Adjustment », *Publius: The Journal of Federalism*, Fall, 1989, p. 147-64. Dans son étude des stratégies économiques régionales dans trois *Länders* C. Allen cherche donc à réintroduire la variable politique (à savoir typiquement l'orientation partisane) dans l'analyse méso-corporatiste en l'articulant avec une analyse des modèles de capitalisme de trois régions (système bancaire et des relations syndicales etc.). Cela dit, il évacue totalement de l'analyse fine des stratégies et des actions des organisations d'intérêts. Dans le deux cas, on peut noter que les auteurs s'inscrivant dans une perspective d'analyse méso-corporatiste ont eu du mal à poursuivre une analyse des modalités d'intermédiation d'intérêts dans la conduite des politiques régionales.

⁸² Jeffrey Anderson, *The territorial imperative: pluralism, corporatism and economic crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

sectorielles) à des échelles infranationales, ces travaux souffrent néanmoins des limites propres du paradigme corporatiste. M. Keating en référence à l'ouvrage d'Anderson soulèvent deux points critiques qui concerne de manière large des études sur le méso-corporatisme : la définition même de la notion de méso-corporatisme; le fait que les études se servant de ce paradigme ont la tendance à chercher désespérément des modes d'intermédiation de type corporatiste au risque d'attribuer ce label à des situations qui sont loin de pouvoir être qualifiées comme corporatistes⁸³. Dans cette optique, comme le fait remarquer Y. Mény le paradigme corporatiste semble victime de son propre succès : essentiellement fondé sur la notion d'échange entre État et groupes d'intérêts il pourrait être appliqué aux situations le plus hétérogènes de négociation impliquant autorités politico-administratives et groupes d'intérêts⁸⁴. Son application à l'échelle locale soulève plusieurs problèmes relatifs à la nécessité de prendre en compte les organisations d'intérêts dans leurs structures territoriales et/ou sectorielles. Nous pouvons ajouter que ces études appliquant le cadre corporatiste se situent temporellement dans une période où le pouvoir d'action des gouvernements locaux face à l'Etat nationale était encore assez limité, exception faite pour les pays fédéraux comme l'Allemagne.

Les études sur le méso-corporatisme n'ont pas véritablement fait école parmi les chercheurs s'intéressant au local et plus particulièrement à l'analyse des politiques publiques. Cela s'explique moins par une absence d'intérêt pour les territoires conçus comme systèmes d'actions et de régulation alternatifs à la régulation nationale, que par la crise de l'équation corporatiste elle-même. Comme le précisent Saurugger et Grossman, la grille d'analyse corporatiste semble intimement liée à une époque et plus précisément à une forme particulière d'État, l'Etat keynésien. La crise de cette forme d'Etat a progressivement remis en cause les fondements mêmes du paradigme corporatiste⁸⁵. Progressivement les auteurs qui avaient développé la perspective méso-corporatiste se sont donc tournés vers l'étude de réseaux de politiques publiques, là encore appliqués typiquement pour l'étude des politiques sectorielles⁸⁶. La prise en compte du « territoire » dans ces types d'analyses se limite souvent à une analyse de la fragmentation de l'État (et assez bizarrement pas des organisations d'intérêts) dans différents

⁸³ « Despite assiduously searching Anderson fails to find evidence of meso-corporatism in any of the cases. [...] One could add that that the whole idea of meso-corporatism is so ill-defined that it would probably be impossible to recognize it in any case », Micheal Keating, « Book Review: Jeffrey J. Anderson, *The Territorial Imperative, Pluralism, Corporatism and Economic Crisis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992. », *Journal of Public Policy*, vol. 12 / 1, 1992, p. 101-102.

⁸⁴ Yves Mény, « La légitimation des groupes d'intérêts par l'administration française », *Revue française d'administration publique*, vol. 39, 1986, p. 483-494.

⁸⁵ Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*, Paris, A. Colin, 2006. p. 70.

⁸⁶ David Marsh et R. A. W. Rhodes, « Policy communities and issue networks. Beyond Typology », in David Marsh, R. A. W. Rhodes. *Policy networks in british government*, Oxford, Clarendon, 1992, p. 249-268.

échelons territoriaux. Ces études développent donc une analyse des secteurs de politiques publiques et pas de structuration des systèmes d'action territorialisés⁸⁷. Progressivement l'analyse par les réseaux des politiques publiques s'est de plus en plus tournée vers des problématiques de coordination entre acteurs, laissant donc de côté les aspects liés aux modes et formes de relations nouées entre état et société, qu'elle avait pourtant en commun avec la tradition corporatiste⁸⁸. Par ailleurs, les études sur les réseaux de politiques publiques ont progressivement évacué des questions typiquement « politiques », comme la notion de légitimité ou bien d'échange qui sont au cœur de l'analyse corporatiste.

Nonobstant les nombreuses critiques qui ont été adressées à l'analyse néo-corporatiste, ce cadre offre une perspective intéressante pour saisir les relations entre État et société et pour la compréhension de l'action publique⁸⁹. En particulier le cadre néo-corporatiste permet une approche relationnelle de la capacité de l'État, que l'on peut réutiliser pour l'étude de la construction politique des territoires. La capacité de mobilisation par les gouvernements locaux des organisations d'intérêts économiques correspond en effet à l'un des volets de la capacité politique territoriale. L'approche corporatiste nous incite à approfondir les composantes de l'échange politique qui s'établit entre gouvernements locaux et intérêts économiques et les contraintes que cela pose, notamment vis-à-vis de la capacité de mobilisation et de contestation des intérêts. Enfin, le recours à la théorie néo-corporatiste nous amène à approfondir les différents mécanismes de régulation sociale et de l'action collective, en interrogeant tout particulièrement la forme de l'« association »⁹⁰. L'entrée sociologique et politologique fine

⁸⁷ Ainsi typiquement les études de Rhodes se concentrent sur les réseaux de politiques publiques sectoriels, bien que situés à des échelles méso. La focale de l'analyse se trouve donc dans les arrangements et la coordination des différentes organisations (gouvernements locaux, agences étatiques locaux, organisations d'intérêts etc.), dans une situation de dispersion de ressources pour l'action publique. Rod Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall*, London, Unwin Hyman, 1986. Pour la prise en charge du volet territorial, nous pouvons citer les études de Peter John et Alistair Cole sur les réseaux de politiques publiques au Royaume Uni et en France (cas de Lille et de Leeds). Cole et John privilégient un usage « extensif » de la notion de réseau, qui peut être à la fois sectoriel et territorial, applicable aux relations entre acteurs ou entre organisations. Alistair Cole et John Peter, *Local Governance in England and France*, London, Routledge, 2001. Pour une discussion détaillée de la notion de réseaux voir : Alistair Cole et Peter John, « Les réseaux locaux de politique publique : le cas de la métropole lilloise », *Cahiers du CRAPS*, 1995, p. 7-22.

⁸⁸ Nous pouvons citer en particulier les études d'Atkinson et Coleman sur les politiques industrielles. Contrairement aux futurs développements de l'analyse par les réseaux des politiques publiques, Atkinson et Coleman se servent de la notion de réseaux politiques pour caractériser des formes différentes d'intermédiation entre intérêts organisés et état, en amendant les modèles des états-forts et faibles. Michael M. Atkinson et William D. Coleman, « Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies », *British Journal of Political Science*, vol. 19 / 1, p. 47-67.

⁸⁹ « La théorie néo-corporative a permis de redécouvrir les relations des groupes et de l'État à travers la complexité de leur configuration. Alors que cette dimension est absente de la théorie pluraliste et escamotée par la théorie marxiste qui lui préfère les concepts de classe et capital, elle est remis au centre des investigations de l'école néo-corporatiste ». Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques Publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989. p. 99-106.

⁹⁰ Wolfgang Streeck et Philippe C. Schmitter, « Community, market, state - and associations? The prospective contribution of interest governance to social order », *European Sociological Review*, vol. 1 / 2, 1985, p. 119-138.

privilegiée dans cette thèse nous permettra de contextualiser les modes de régulation sociale et de situer les relations entre institutions publiques et intérêts au sein d'un processus de structuration du pouvoir politique dans un territoire donné⁹¹.

Il y a donc de l'espace pour proposer une application « amendée » de l'approche corporatiste et pour l'étude de la structuration des systèmes d'action à des échelles infranationales. Il ne s'agit pas de présupposer la territorialisation des processus de production des politiques publiques et des intérêts sociétaux, mais davantage de se servir des grilles d'analyse et des notions élaborées dans le cadre de ces études pour analyser l'émergence, l'évolution, voir l'institutionnalisation d'une capacité politique territoriale. Nous allons préciser les composantes et mécanismes contribuant (ou pas) à cette institutionnalisation de manière approfondie dans la thèse. Nous pouvons néanmoins commencer par noter que l'analyse des formes de coopération ou de non-coopération entre acteurs politico-administratifs et intérêts économiques représente un prisme intéressant pour l'étude des processus de construction politique des territoires.

2.4 Les hypothèses de recherche

Notre recherche vise à analyser les mécanismes par lesquels une réorganisation des capacités politiques à des territoires méso s'effectue. Elle s'inspire des analyses d'inspiration marxiste sur le processus de réétalonnage de l'Etat tout en questionnant la thèse de la convergence que ces analyses formulent. Pour ce faire, nous avons décidé d'adopter comme « point d'observation » les relations nouées entre institutions de gouvernement et intérêts économiques dans l'action économique locale. Ces éléments théoriques et analytiques posés ils nous amènent à formuler les hypothèses suivantes qui sont développées au sein des chapitres de la thèse.

En premier lieu, nous chercherons à démontrer l'impact des cadres institutionnels nationaux sur la réorganisation des capacités à l'échelle locale. Nous faisons l'hypothèse que l'effritement d'un ordre de régulation étatique ne produit pas des effets uniformes. Autrement dit, si l'on assiste à une territorialisation de l'action économique dans nos deux cas d'études, des différences

⁹¹ Ainsi, nous partageons une critique dressée par L. Lanzalaco par rapport à l'approche néo-corporatiste pour l'étude des relations entre État et intérêts organisés. Selon lui, l'approche néo-corporatiste pêche par un « biais organisationnel » (*fallacia organizzativistica*), car elle tend à se focaliser sur les rapports inter-organisationnels entre institutions publiques et intérêts organisés, analysés comme des relations d'échange, d'autonomie et de dépendance, sans que la question de leur imbrication dans des processus de structuration des arènes politiques soit ouvertement posée. Ainsi, il souligne que « lorsque nous analysons les relations entre partis politiques, groupes d'intérêt et institutions publiques, nous ne sommes pas en train d'analyser de simples rapports entre organisations (comme si on analysait des relations entre entreprises), mais nous analysons des processus de structuration du pouvoir politique dans un territoire donné » (Luca Lanzalaco, « Istituzioni, interessi organizzati e partiti politici. Ipotesi a partire dal caso italiano », *Quaderni di scienza politica*, avril 1995, p. 111-134. p.112) [Notre traduction].

subsistent quant aux échelles, aux stratégies de mobilisations des acteurs et aux types d'interventions envisagées. Pour ce faire, dans le premier chapitre, nous allons insister sur les variations nationales des modes de régulation étatique des politiques industrielles et de planification territoriale, en examinant comment les politiques locales de développement et leurs modes de régulation remettent en question voire s'affranchissent de ces modes de régulation nationale.

Cette perspective de différenciation des processus de construction politique des territoires est par la suite explorée au travers l'analyse des formes d'« entrepreneurialisme » en milieu urbain dans les années 1980. Dans les chapitres 2 et 3 nous testons l'influence des contextes sociopolitiques et institutionnels, en nous concentrant sur trois variables : la variable politico-partisane, les intérêts et les stratégies des acteurs économiques locaux et les transformations affectant le cadre institutionnel et la capacité décisionnelle des gouvernements locaux.

Les deux dernières hypothèses concernent les mécanismes d'institutionnalisation sur le temps long d'une capacité d'action et de stabilisation des systèmes d'acteurs à différents niveaux territoriaux (local, métropolitain, régional). La capacité de mobilisation des intérêts économiques, la centralité des idées et de l'action politique et le poids des institutions sont les variables testées dans les chapitres 4 et 5. Cela nous amène à formuler deux hypothèses. La première concerne le rôle de l'idéologie politique, à savoir des idées et doctrines politico-partisanes, dans les processus de montée en capacité politique des territoires. L'idéologie est un dispositif de gouvernement et un mécanisme fluidifiant l'action collective qui permet un partage entre acteurs publics et privés des valeurs concernant l'orientation de fond de l'action publique sur base territoriale. Ceci dit, elle nécessite d'être articulée avec un projet de renforcement des institutions publiques, pour permettre une institutionnalisation progressive des territoires comme espaces de régulation. La deuxième hypothèse s'intéresse au rôle joué par les institutions publiques et les organisations des intérêts dans la construction politique des territoires. Elle peut être formulée ainsi : la consolidation d'un espace politique méso est certes fonction de la capacité d'auto-organisation et de mobilisation de la société mais elle suppose un projet politique supporté par une administration publique forte, pour se stabiliser à une échelle donnée.

3 Protocole d'enquête, méthodes et sources

Dans cette section nous allons présenter les choix méthodologiques que nous avons fait pour opérationnaliser notre questionnement scientifique. Notre recherche a la spécificité de ne pas se focaliser sur un niveau institutionnel d'analyse prédéfini, mais en revanche de s'intéresser à la

construction socio-politique des échelles de la régulation. L'unité d'analyse de notre recherche est dès lors constituée par les territoires infranationaux, régions urbaines ou régions. Nous considérons les territoires comme une « construction politique et sociale »⁹², un niveau intermédiaire de structuration des acteurs, groupes et institutions. Les territoires correspondent donc à des systèmes d'actions et peuvent aussi agir comme acteurs collectifs, c'est à dire développer des stratégies politiques propres. Nous avons adopté une perspective de recherche inductive qui nous a permis progressivement dans l'analyse, la construction de notre objet et la comparaison, d'identifier de variables pour expliquer les variations dans les modes de régulation des politiques de développement et les mécanismes soutenant l'institutionnalisation d'une capacité d'action.

D'abord, c'est au travers une étude diachronique de l'action publique que nous avons analysé l'émergence et l'institutionnalisation des territoires infranationaux. Cette perspective diachronique et dynamique à la fois, se concentre tout particulièrement sur les relations entre gouvernements locaux et régionaux et organisations d'intérêts économiques et cherche à identifier les mécanismes et processus permettant ou pas une institutionnalisation de l'action collective. Ensuite, le choix de conduire une comparaison internationale nous a permis de tester une différenciation des modes de gouvernance et des processus d'institutionnalisation des espaces politiques, lorsque que le contexte national varie. Enfin, nous allons présenter les sources que nous avons exploitées et les techniques d'enquête que nous avons adoptées.

3.1 Une analyse diachronique et multi-niveaux de l'action publique

Notre enquête porte sur les politiques de développement économique-territorial dans les régions urbaines de Lyon et Milan de 1970 à 2010. Il convient de spécifier ce que cette entrée par l'analyse de l'action publique implique pour notre analyse. En premier lieu nous nous intéressons aux politiques locales, donc aux interventions élaborées et prises en charge par les gouvernements locaux, métropolitains, régionaux, tout en reconnaissant les interactions existantes entre ces dernières et les décisions et les contraintes posées par le niveau étatique, ou européen. Nous n'analysons pas les interventions décidées par l'État central et ensuite simplement exécutées à l'échelle locale, en nous concentrant davantage sur la capacité d'action propre aux gouvernements locaux et régionaux. En deuxième lieu, ces politiques locales sont assimilées à des politiques publiques. Comme l'indique Della Porta, cela a des implications

⁹² Patrick Le Galès, « La nuova political economy delle città e delle regioni », *Stato e Mercato*, n° 52, 1998, p. 53-91.

multiplés pour notre approche⁹³ : 1) ces politiques sont sélectives, elles traitent donc de certains enjeux (*issues*) collectifs qui ont accès à l'agenda politique ; 2) elles sont cumulatives, elles intègrent donc les solutions élaborées dans le passé ; 3) enfin elles prennent forme au sein des institutions et, nous ajoutons, des contextes économiques et sociaux donnés. Notre analyse est sensible à la fois aux mécanismes de problématisation, d'élaboration et mise en œuvre des politiques locales.

De plus, le problème de *policy* n'est pas figé, il évolue dans la période temporelle analysée. Toutefois, nous pouvons faire l'hypothèse qu'il renvoie à un enjeu de caractère général esquissé plus haut, et qui concerne la production de croissance. Si nous reconnaissons le fait que les problèmes auxquels les politiques publiques tentent d'apporter des réponses sont constamment redéfinis et reconstruits par les acteurs⁹⁴, nous considérons qu'il est aussi important de ne pas tomber dans le piège d'un constructivisme exacerbé, renonçant à tout effort d'explication et théorisation. L'attention conjointe aux contextes institutionnels et aux mobilisations des acteurs nous permet ainsi d'avoir une lecture dynamique de l'évolution du contenu et des représentations associées au problème de la croissance économique des territoires.

L'analyse diachronique ne se limite pas uniquement aux représentations associées au problème de la croissance, mais concerne plus particulièrement l'évolution de types de relations entre gouvernements locaux et régionaux et intérêts économiques et de leurs contributions respectives à l'élaboration et mise en œuvre des programmes de développement. Cette analyse relationnelle a impliqué de s'intéresser conjointement à la capacité d'action de l'État et aux modalités d'action des intérêts économiques. Il convient de préciser ce que nous entendons par ces deux notions. Interroger les modalités de gouvernement économique des territoires signifie analyser la capacité de l'État, dans ses différentes composantes, à structurer la société et mettre en place des politiques publiques⁹⁵. Notre usage de la notion d'État ne vise pas à noyer dans un ensemble indifférencié les différents niveaux institutionnels, car précisément dans la thèse nous allons désagréger les différentes composantes de l'État : nous prenons en compte les mécanismes de rivalité, coopération qui peuvent s'établir entre gouvernements locaux, plus particulièrement métropolitains, et régionaux, et en l'occurrence aussi entre différentes agences et départements d'une même institution (*cf.* le cas du Grand Lyon, chapitre 5). Par ailleurs nous avons pris en

⁹³ Donatella Della Porta, *La politica locale*, Bologna, Il Mulino, 2006. p. 270.

⁹⁴ En ce sens nous rejoignons le constat dressé par Le Galès lorsqu'il souligne que «some constructionist approach is required to see how locally or nationally the problem is constructed by different actors, how adjustment process are taking place to define a cognitive frame which is adopted by actors, and what the relations of power are ». Patrick Le Galès, *op. cit.*

⁹⁵ Desmond King et Patrick Le Galès, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de Sociologie*, vol. 52 / 3, 2011, p. 453 - 480.

compte les modalités d'influence de l'État national que nous appréhendons sous forme des politiques publiques constitutives, directives et incitations au travers desquelles l'État central cherche à structurer l'action publique à l'échelle locale et les stratégies des acteurs locaux et régionaux. Ainsi nous avons pu comparer l'évolution de cette capacité du point de vue diachronique et dans ses différentes manifestations territoriales et aborder la question de sa différenciation entre les cas d'études. Ceci nous a permis d'évaluer le poids de l'Etat dans l'organisation du développement économique selon les périodes et les terrains d'analyse.

En ce qui concerne les formes de participation des intérêts économiques à l'action publique locale, nous avons interrogé à la fois les stratégies d'influence de l'agenda politique et les modalités de mobilisation autonome des intérêts économiques pour porter des initiatives en soutien du développement économique-territorial. Dans la thèse, nous n'avons pas interrogé les logiques et les mécanismes sous-tendant la décision des entreprises de s'engager dans l'action collective, mais plutôt les modalités et les échelles au travers lesquelles cette action s'effectue et plus particulièrement les relations nouées avec les institutions publiques⁹⁶. Cette analyse relationnelle ne peut toutefois pas faire abstraction d'une analyse plus organisationnelle des logiques et des formes d'action collective des entreprises. La capacité de définition d'un intérêt collectif, la variété et les répertoires d'action choisis, nous informent en effet sur la capacité d'influence des organisations d'intérêts et sur la place que ces dernières occupent dans l'action publique.

Les associations patronales et chambres de commerce sont au cœur de notre étude⁹⁷. Ceci dit, il convient de préciser que notre enquête ne prétend pas être une sociologie des organisations patronales et consulaires. Ces dernières représentent en effet un vecteur, essentiel mais non exclusif, au travers duquel l'influence des entreprises sur l'action publique peut s'exprimer. Ainsi, outre les associations patronales et chambres de commerce⁹⁸, nous avons aussi analysé des

⁹⁶ Le champ d'analyse sur les groupes d'intérêts est typiquement structuré autour de deux approches: la première privilégiant une analyse des dynamiques d'adhésion et de mobilisations des individus au sein des groupes, notamment des associations dont la vocation prioritaire est celle du lobbying, et un deuxième approche, dont s'inscrit aussi l'analyse néo-corporatiste, qui part de l'analyse des processus de fabrication de l'action publique pour interroger les relations entre état et intérêts organisés et les stratégies d'influence de ces derniers. Luca Morlino, « Per non dimenticare Bentley: dai gruppi alle politiche », *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, vol. 2, 2011, p. 397-406.

⁹⁷ Nous avons choisi de nous intéresser prioritairement aux organisations représentant les intérêts des entreprises (chambres de commerce et associations patronales), et d'écarter les syndicats de travailleurs de l'analyse, en raison des premiers résultats émergents de l'analyse de nos cas d'études et de la définition que nous proposons des politiques locales de développement économique. Les entreprises représentent en effet la cible des politiques objet de cette thèse, dès lors nous pouvons considérer qu'elles ont davantage de possibilités de développer un intérêt et aussi une action d'influence vis-à-vis des autorités locales.

⁹⁸ Si l'identification des associations patronales aux organisations d'intérêts est immédiate, un questionnement se pose quant à la place particulière des chambres de commerce. Diversement que dans les pays anglo-saxons, où les chambres de commerce sont des associations libres, aussi bien en France qu'en Italie elles sont des établissements publics, avec des liens plus ou moins intenses dans le temps avec l'État central. Nonobstant leur nature publique,

formes plus atypiques ou discrètes d'intervention des intérêts économiques dans l'action publique locale comme par exemple la création d'associations *ad hoc* ou la participation à des agences de développement. Enfin, nous nous sommes ainsi intéressées aux mobilisations d'acteurs économiques singuliers, en particulier des grandes firmes industrielles, lorsque ces dernières ont joué un rôle majeur dans l'action publique locale.

Le fait de s'intéresser à un secteur de l'action publique territoriale, le développement économique, qui est typiquement partagée et objet de rivalités montantes entre gouvernements locaux et régionaux, nous a enfin permis d'analyser le rôle joué par les organisations d'intérêts dans ces relations interterritoriales. En effet, les intérêts économiques peuvent établir des relations de coopération/non-coopération avec plusieurs échelons territoriaux. D'une part, selon leurs capacités de mobilisation, les intérêts peuvent décider de changer stratégiquement l'échelle de la négociation. D'autre part, les gouvernements locaux et régionaux peuvent essayer d'inclure de manière durable les intérêts dans les processus d'élaboration et/ou mise en œuvre de l'action publique afin de conforter leur capacité d'action, et ainsi consolider cet espace politique. L'analyse diachronique et dynamique des relations nouées entre gouvernements locaux et intérêts nous permet dès lors d'aborder sous un angle inédit, les relations interterritoriales et d'interroger les conditions de stabilisation dans le long terme d'une capacité d'action collective à une échelle donnée.

3.2 Sur la comparaison

Nous ne cachons pas le fait que nous avons initialement choisi nos cas d'études sur la base de leur statut économique. Lyon et Milan sont effet deux villes non capitales et chefs-lieux de deux régions « fortes » d'Europe, la Lombardie et Rhône-Alpes. Les deux régions sont très souvent comparées en vertu des caractéristiques de leurs systèmes productifs : une tertiarisation montante mais avec un tissu industriel résilient, des filières industrielles *high-tech* ouvertes à l'international, une présence importante de grands groupes et un tissu dense de PME spécialisées dans la sous-traitance. La littérature sur les « Quatre moteurs pour l'Europe » (QME) dont la Lombardie et Rhône-Alpes font partie, a cherché à démontrer une convergence des modèles économiques et des trajectoires de développement de ces régions, résultat de l'intégration européenne et de la mondialisation. Les deux régions urbaines se caractérisent par des processus de restructuration économique similaires, désindustrialisation et croissance du tertiaire, tout en présentant aussi des

elle ont un statut hybride, car elles sont censées dans les deux pays, porter les intérêts – privés - des entreprises. Pour ces raisons nous avons décidé de les considérer des organisations publiques des intérêts économiques privés.

dynamiques et caractéristiques propres, en ce qui concerne notamment la spécialisation sectorielle de leurs économies.

En poursuivant notre enquête nous avons été amenée à transposer ces considérations sur la « puissance économique » sur le plan politique, de capacité d'action des territoires métropolitains et régionaux. Ainsi il est apparu que si l'hypothèse de la convergence apparaît solide sur le plan économique⁹⁹, elle semble plus fragile si l'on s'intéresse aux institutions politiques, donc aux processus de construction des espaces méso de gouvernement et d'action publique. La construction de notre objet et le travail de terrain nous ont ainsi permis ainsi de construire progressivement la comparabilité de nos cas d'études, en précisant les facteurs de divergences et convergences selon différentes dimensions, institutionnelles et socio-politiques¹⁰⁰.

D'une part, nos cas d'études se caractérisent par des cadres institutionnels, en ce qui concerne les relations interterritoriales, assez hétérogènes. Si l'Italie et la France partage en effet un héritage napoléonien dans l'organisation des relations centre-périphérie, se différenciant dès lors des États fédéraux comme l'Allemagne, depuis l'après-guerre l'organisation territoriale de deux pays s'est profondément modifiée, en accentuant les facteurs de divergence. Il suffit de rappeler que, dans le cas italien, il n'existe pas d'institutions politiques de gouvernement intercommunal, alors qu'en France, l'Etat a doté les villes d'institutions de coopération métropolitaine depuis la fin de années 1960. De la même façon, des différences remarquables subsistent quant aux processus de régionalisation : si le projet fédéraliste en Italie est restée au milieu du gué, en raison de l'absence d'une représentation parlementaire des régions, il n'en reste pas moins que les institutions régionales se sont vue attribuées des pouvoirs, en particulier législatifs, qui les rendent mieux dotées en ressources institutionnelles que leurs homologues françaises. Ces différences nationales ne contribuent pas à déterminer de manière fonctionnaliste les trajectoires de renforcement des territoires infranationaux, en raison de la présence de facteurs de variations infranationaux de type socio-politique. Ceci dit, la diversité dans la dotation des ressources des institutions infranationales, est un critère important à retenir et surtout faire fonctionner dans l'analyse pour savoir si et dans quelle mesure les cadres institutionnels comptent et priment sur les stratégies développées par les acteurs territoriaux, politiques et économiques.

⁹⁹ Nous renvoyons à la présentation socio-économique des cas d'études dans les annexes, tome II « Lyon et Milan un profil socio-économique » .

¹⁰⁰ Ainsi comme le précise P. Hassenteufel « la comparaison est rarement un donné, elle est au contraire à construire ». Patrick Hassenteufel, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Quelques enseignements tirés d'expériences de comparaison européenne », in Myriam Bachir, Sophie Duchesne, Virginie Bussat, (éds.). *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, éds. Myriam Bachir, Sophie Duchesne et Virginie Bussat, 2000, p. 105-124. p. 110.

D'autre part, nos cas d'études se caractérisent par la présence d'une bourgeoisie capitaliste locale. Si cela est une caractéristique assez courante des villes italiennes, Lyon fait à cet égard figure d'exception¹⁰¹. La thèse nous permettra dès lors de comparer les stratégies de mobilisation des milieux patronaux « forts » dans deux régions se caractérisant par des cadres institutionnels différents et des institutions de gouvernement différemment dotés en ressources pour l'action (réglementaire, d'expertise, etc.).

Mais au-delà des influences exercées par des contextes institutionnels hétérogènes sur les sociétés locales, l'usage que nous faisons de la comparaison a été prioritairement orienté à la construction des hypothèses et à la théorisation. Nous avons adopté une approche inductive de la comparaison. C'est par et dans la comparaison, que nous avons été amenée à identifier des variables que nous avons ensuite testé dans la recherche pour expliquer la variation des modes de production des politiques de développement et de construction différentielle d'une capacité d'action à des échelles méso.

Enfin, la démarche comparative a été un moyen de décentrer le regard et prendre du recul à la fois de mon propre contexte national d'éducation (l'Italie) et du milieu académique d'adoption (la France). Ce croisement assez fortuit nous a permis d'avoir un regard distancié à la fois sur le terrain français et sur le champ disciplinaire de la science politique en France. Ceci nous a permis de nous livrer à un questionnement d'un certain nombre de catégories réifiées par les *policymakers* et par les chercheurs français¹⁰². Par exemple, lors de l'enquête en France, nous avons pu repérer une certaine tendance à mythifier l'État en tant que représentant unique de l'intérêt général, tant au sein des discours portés par nos interlocuteurs que dans les études sur l'action publique locale. Autre exemple, les organisations d'intérêts sont en le plus souvent étudiées comme des organisations exerçant une influence externe au champ d'action publique, et non comme des acteurs internes¹⁰³. Nous sommes dès lors interrogés sur la tendance à attribuer *a priori* à des

¹⁰¹ « Très rares, en France sont les villes qui jouent véritablement un rôle d'organisation de leur Umland, et plus rares encore celles qui disposent d'une société locale consistante permettant de fonder des "coalitions" politiques. Encore aujourd'hui – même si la situation évolue – les villes françaises font plutôt pâle figure dans les comparaisons européennes : seule Lyon tirait jusqu'à récemment son épingle du jeu, notamment grâce au fait qu'une bourgeoisie capitaliste locale s'y est maintenue et prospéré, alors que partout ailleurs, l'activité économique des grandes villes s'inscrivait – et s'inscrit encore largement – dans un dispositif national, pilotés par les grands groupes héritiers du capitalisme monopolistique de l'État ». Philippe Estèbe, « La décentralisation? Tous contre! », *Esprit*, février 2015, (« L'avenir du pouvoir local »), p. 74-84.

¹⁰² Nous renvoyons à l'article de P. Bourdieu sur la méthode comparative et l'« inconscient de l'école ». Ainsi Bourdieu souligne que : « la méthode comparative est de toute évidence indispensable, parce que elle a comme effet premier de « débanaliser » le banal, de rendre étranger l'évident, par la confrontation avec des manières de penser et d'agir étrangères, qui sont les évidences des autres. Pierre Bourdieu, « L'inconscient d'école », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 135, 2000, p. 3-5.

¹⁰³ Nous renvoyons à l'article de C. Halpern et C. Dupuy où les deux autrices montrent précisément les limites d'une distinction a priori des rôles entre les *policy insiders* et les *policy outsiders*. Claire Dupuy et Charlotte Halpern, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, vol. 59 / 4, 2009, p. 701-721.

organisations publiques ou privées des motivations, des intérêts et des registres d'action et de justification spécifiques sans les mettre à l'épreuve de l'analyse dans l'action¹⁰⁴. Ceci nous a amené à deux choix : d'une part nous sommes servis de l'approche néo-corporatiste, car précisément centrée sur les processus d'hybridation et les interactions entre organisations publiques et privées dans l'action publique ; d'autre part c'est l'analyse relationnelle de l'action publique qui nous a permis d'interroger le statut, la fonction et les objectifs poursuivis par telle ou telle organisation, publique ou privée.

A l'inverse dans l'analyse du cas italien nous avons fortement ressenti l'effet de proximité nationale et la difficulté à « dénationaliser » notre regard dans l'espace d'action analysé. Le fait de partager les mêmes codes culturels avec certains interlocuteurs s'est révélé un facteur perturbateur autant dans la poursuite de l'enquête empirique, que dans l'exercice de théorisation. C'est là que la comparaison avec le cas lyonnais-rhône-alpin, nous a permis de récupérer une extériorité vis-à-vis de ma propre réalité nationale¹⁰⁵, de gérer le risque de l'idiosyncrasie du cas milanais-lombard et d'élargir progressivement la focale de mon analyse.

3.3 Sources et enquête de terrain

La thèse se base sur une analyse qualitative conduite à partir d'un travail de terrain articulée à une analyse documentaire d'archives, de la littérature grise et de la presse locale. L'enquête s'est déroulée entre 2010 et 2011 à Lyon et en 2012 à Milan. L'analyse documentaire se fonde sur des sources hétérogènes : archives des collectivités locales, centres d'étude des institutions publiques et privées, bibliothèques publiques. Nous nous sommes appuyées sur trois types de documents : la littérature scientifique existante composée par de nombreuses études sur le contenu de la politique de planification territoriale et de développement économique qu'interrogent de la littérature grise à laquelle nous n'avons pas eu accès ; des documents de première main consistant essentiellement dans des documents publiés et consultables, rapports et déclarations publiques, repérables dans les archives et dans les bibliothèques des centres d'études publics et privés ; une analyse ponctuelle de la presse écrite, à partir des points des repères retrouvés dans l'analyse

¹⁰⁴ Ainsi comme le précise Lanzaoco, les organisations publiques et privées se différencient non tant sur la base du type d'intérêt qu'elles poursuivent, mais plutôt sur le principe de légitimation de leur action. Ainsi les organisations publiques et privées parlent et agissent respectivement pour le nom de la collectivité et des groupes spécifiques. Luca Lanzaoco, *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995. p. 184.

¹⁰⁵ Patrick Hassenteufel, *op. cit.*

secondaire et des « moments clés » de la vie politique locale (élections; lancement d'une démarche stratégique etc.)¹⁰⁶.

L'analyse documentaire, de la littérature grise, des archives et de la presse a été effectuée dans le souci de repérer des données factuelles sur les politiques de développement économique et les discours produits par les acteurs autour des enjeux du développement économique-territorial. Les discours peuvent être révélateurs des processus de changement ou de maintien du cadre institutionnels, et nous donnent des informations critiques quant au pouvoir des acteurs d'intervenir dans la problématisation et dans la prise de décision. Dans notre analyse, nous sommes intéressées aux textes de communication où les acteurs rendent publics leur avis et intentions sur les orientations générales pour le développement économique-territorial et aux textes de prise de position dans le cadre des instances de concertation collective (i.e. le rapport de la commission économique de la chambre de commerce sur la stratégie économique d'agglomération). Ceci nous a permis de tracer et reconstruire le rôle différentiel recouvert par les acteurs, politiques, administratifs, sociétaux, professionnels et experts, dans l'action publique locale.

Dans l'analyse des textes nous avons essayé de définir et interroger les échanges existants entre différents « forums » des politiques publiques. Ces derniers peuvent être définis comme « des scènes distinctes dans lesquelles se développent les débats et les interactions autour des politiques publiques »¹⁰⁷. Nous avons essayé de faire fonctionner cette notion dans l'analyse et dans la restitution écrite des cas. Plus particulièrement, lorsque nous avons repéré une influence considérable jouée dans la fabrication des politiques publiques des échéances électorales, nous avons interrogé en creux les débats du « forum politique » en l'articulant avec les débats et les acteurs participant aux scènes de production de l'expertise (professionnels internes ou externes à l'administration) ou de fabrication des programmes d'action. Enfin, la périodisation en deux temps sur laquelle se fonde la structure de la thèse nous a permis de « suivre » à la fois l'évolution

¹⁰⁶ Nous renvoyons à la liste présentant les sources exploitées, les modes d'interrogation que nous avons adopté et le détail des documents consultés et analysés.

¹⁰⁷ Laurie Boussaguet et Yves Surel, « Des politiques publiques à la française? », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, (éds.). *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, éds. Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Paris, Presses de SciencesPo, 2014, p. 153-184. p. 173. La notion de « forum » a été introduite par B. Jobert pour amender la notion de référentiel de l'action publique, considérée trop « élitiste », car centrée typiquement sur les acteurs administratifs, politiques internes aux institutions publiques, donc de l'État. L. Boussaguet a récemment distingué entre quatre types de « forums » : un « forum scientifique »; « forum politique », « forum de professionnels » et enfin un forum où se structurent des communautés des politiques publiques. Comme le précise Boussaguet la notion de « forum » est assez malléable, elle se prête dès lors à une adaptation selon les contextes et les politiques publiques considérées. Par ailleurs, elle consent d'appréhender d'une manière large les interactions et les échanges entre différentes scènes ou il se construit et produit du sens qui entoure l'action publique.

des échanges entre organisations et de tracer la circulation, voir persistance dans le temps d'idées et valeurs adossés à des politiques publiques.

Au-delà des éléments factuels, nous avons également prêté attention aux différences existantes dans les sources, les types de documents et aux conditions de production des textes mobilisés dans la thèse¹⁰⁸. Les sources et les types de documents consultés sont en effet différents selon les cas d'études et selon les périodes considérées. Ces différences constituent des données en soi, car elles nous informent sur les évolutions des jeux d'acteurs et des rapports de pouvoir sous-jacents la construction des problèmes publics et l'élaboration des politiques locales. Une différence nette émerge dans notre analyse : dans le cas lyonnais/rhônealpin nous avons mobilisés principalement des rapports ou documents administratifs, c'est-à-dire produits par des acteurs administratifs ou politiques, alors que dans le cas milanais/lombard, nous avons utilisés des documents produits par des centres d'études des organisations de la société civile. Si cette différence reflète partiellement un archivage inégal des actes administratifs par les institutions de gouvernement local entre la France et l'Italie¹⁰⁹, elle nous informe aussi sur les types d'acteurs mobilisés dans le processus de mise à l'agenda et construction des problèmes publics et sur leur rôle respectif. Plus particulièrement, la publication des notes, rapports et études de la part des organisations d'intérêt, est un indice de la capacité de mobilisation de ces dernières et du rôle qu'elles ambitionnent à recouvrir dans l'action publique locale.

En ce qui concerne les conditions de production des rapports, études et documents, nous avons prêté attention à trois éléments : les commanditaires et destinataires des textes, leur « publicisation » et le moment historique de leur production. Les noms de producteurs et destinataires de textes (notes internes, documents de travail, communiqués de presse), nous ont permis de tracer de manière plus ou moins systématique selon les sources l'existence des relations d'échange entre organisations. Nous avons ainsi pu tirer des informations utiles pour reconstruire les formes de collaboration dans le processus d'élaboration et mise en œuvre des

¹⁰⁸ Nous appuyons sur les considérations méthodologiques dressées par C. Dupuy et J. Pollard au sujet de modalité d'exploitation des rapports administratifs dans l'administration de la preuve en sociologie de l'action publique, que nous appliquons aussi aux autres documents d'archives: Claire Dupuy et Julie Pollard, « Les rapports dans l'administration de la preuve : quelques réflexions méthodologiques », Congrès AFSP, *Section thématique 14 L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ?*, Grenoble, 2009.

¹⁰⁹ Ainsi dans le cas italien, les archives des actes administratifs des collectivités locales, notamment à l'échelle municipale, ne consentent pas d'effectuer une recherche par « mots-clés » ou par « entrées thématiques », en raison de l'absence d'une informatisation des données. Les actes administratifs peuvent être consultés uniquement à partir des sources versantes (bureau technique de la mairie, etc.), par l'année ou par numéro d'acte administratif (en particulier lorsqu'il s'agit d'un projet urbain). Ceci a rendu le travail d'exploitation des fonds administratifs plus difficile. Pour cela nous avons donc consulté les comptes rendus des bulletins municipaux à partir des dates clés construites a fortiori (installation de la junte, vote du bilan etc.) et les documents archivés dans les centres d'études rattachés aux institutions. Ces derniers sont en effet classés par thématiques (développement économique ; planification, etc.). Nous renvoyons à la présentation des sources et des critères d'interrogation.

politiques locales. Le caractère public ou non public des documents produits par, et échanges entre les organisations publiques et privées, nous a permis d'avoir des informations utiles au sujet des types de relations et plus particulièrement des répertoires d'action utilisés par les organisations d'intérêts. Enfin, l'attention au moment de production des notes, rapports et leur caractère plus ou moins régulier dans le temps, s'est révélé particulièrement utile pour avancer des hypothèses, que nous avons explorée ensuite dans l'analyse empirique, au sujet des visées de ces démarches sur le système d'acteurs et la nature de l'action publique, autrement dit, sur la fonction politique des textes analysés.

L'analyse documentaire s'est basée sur l'exploitation des fonds d'archives et des centres d'études et des documents disponibles en ligne, elle couvre dès lors l'ensemble de la période analysée dans cette thèse. Les sources orales constituent les matériaux principaux pour l'analyse de la période qui va du milieu des années 1990 à nos jours. Nous avons effectué 51 entretiens en essayant dans la mesure du possible de maintenir un équilibre dans les deux cas entre organisations (collectivités publiques et administrations, organisations d'intérêts économique, agences pour le développement local). Les entretiens ont été systématiquement enregistrés et retranscrits pour le cas lyonnais. De manière générale, j'ai été toujours très bien accueillie par mes interlocuteurs. Le statut d'« étrangère » et la non-maîtrise parfaite de la langue, nous a permis d'aborder souvent de manière très directe des thèmes « sensibles ». Cela se justifie selon nous par le souci de nos interlocuteurs de nous expliquer le fonctionnement des institutions et des systèmes d'action locaux. En revanche dans le cas milanais, nous avons du faire face à des « résistances », autant dans la prise de rendez-vous que dans le déroulement de l'entretien où par ailleurs, l'usage du dictaphone a été souvent perçu comme un élément perturbateur de l'enquête par nos interviewées, en particulier les élus et fonctionnaires des collectivités locales¹¹⁰. L'entretien a été composé souvent d'une première partie en « *on* », où nous avons reçu des réponses assez standardisées, et une deuxième partie en « *off* » où nos interlocuteurs se sont montrés plus prompts à nous faire part de leur lecture de la situation milanaise. Nous avons utilisé ces informations « indirectes » pour questionner leur positionnement et leurs stratégies.

¹¹⁰ A titre anecdotique nous pouvons rappeler brièvement les circonstances de notre demande d'entretien avec le PDG de l'agence *Milano Metropoli*, en 2012. Un premier e-mail a été envoyé fin février 2012 directement au secrétariat du directeur. Sans réponse, nous relançons le secrétariat début mars. Nous recevons deux réponses : l'une par mail de la part du secrétariat du directeur et l'autre par téléphone de la part de la coordinatrice des projets de *Milano Metropoli* (bras-droit de l'ancien directeur remplacé en 2009). Dans les deux cas, nos interlocuteurs nous demandent de fournir une grille et un résumé de notre travail pour pouvoir « contextualiser les réponses ». Après une proposition de nous fournir une réponse institutionnelle par mail, que nous refusons, nous arrivons à avoir un entretien avec la coordinatrice des projets de l'agence pour début juillet. L'entretien se déroule dans les locaux de l'agence. Le dictaphone n'est pas permis et au cours de l'entretien la responsable cherche à contourner toute question qu'elle considère « sensible ». Deux enseignements peuvent être tirés de cet épisode : une situation de malaise généralisé du personnel qui cherche à se différencier du politique et un conflit ouvert avec ce dernier. L'agence *Milano Metropoli* sera mise officiellement en liquidation le décembre suivant. (*cf.* chapitre 4).

Enfin cette thèse a pu bénéficier des « incursions comparatives » grâce à la participation à deux projets de recherche collective entre 2011 et 2012. Ainsi dans le cadre d'une première recherche intitulée « *Economic development and social integration in Europe. Urban policies in comparative perspective* », nous avons pu analyser le fonctionnement d'un autre secteur de l'action publique territoriale, à savoir les politiques pour l'emploi et l'insertion économique et sociale, à travers une enquête centrée sur l'agglomération lyonnaise. Cela a été l'occasion de tester le dit « effet secteur » sur notre enquête locale lyonnaise, notamment en ce qui concerne le poids et la force des institutions publiques. Dans le cadre d'une deuxième recherche intitulée « *Institutional Capacity for Territorial Development (INSTED)* » interrogeant la notion de « capacité institutionnelle » appliquée aux systèmes territoriaux dans le cadre des gestions des fonds FEDER, nous avons été chargée de l'analyse de deux cas régionaux français, Rhône-Alpes et l'Aquitaine. Cela nous a permis d'approfondir les variations infranationales des systèmes de régulation de l'action publique. Plus particulièrement pour le cas de l'Aquitaine nous avons approfondi l'action régionale en soutien de l'innovation, volet loin d'être secondaire des politiques locales de développement économique¹¹¹.

3.4 Le plan de la thèse

La thèse est organisée en deux grandes parties et elle composée de cinq chapitres plus un chapitre conclusif final. Le découpage suit un plan chronologique qui permet de mettre en avant les mutations dans les relations état-société dans les deux cas d'études et la trajectoire d'institutionnalisation différentielle des systèmes d'acteurs locaux à des échelles méso. La première partie de la thèse couvre la période qui va du milieu des années 1970 au début des années 1990. A partir de mutations économiques en cours dans les deux régions urbaines, elle aborde les processus de mise à l'agenda local de l'enjeu du développement économique. Le premier chapitre comparatif (1) propose une lecture historique des politiques nationales de soutien au développement-économique territorial en Italie et en France. Il analyse ensuite l'émergence des mobilisations patronales qui ont soutenu dans les deux cas d'études la structuration des premières initiatives locales en soutien du développement, en réaction à la crise industrielle. Il montre que ces mobilisations se sont manifestées à des échelles différentes et qui peuvent être considérées plus ou moins indépendantes de la politique nationale. Le deuxième et le troisième chapitre monographiques portent respectivement sur les régions de Milan (2) et Lyon (3) et se concentrent sur le cadrage du problème « développement économique » portés par

¹¹¹ Environ 50 entretiens semi-directifs ont été réalisés pendant ces deux enquêtes.

les acteurs (élus locaux, régionaux, experts, universitaires, organisations d'intérêts économiques, entreprises) à travers une analyse des discours politiques, des projets de prospective territoriale et des programmes d'action réalisés pendant la période 1977-1992. Les deux chapitres permettent de mettre en avant la centralité de la rhétorique de la compétition interterritoriale dans les deux cas d'études, et de souligner les divergences existant dans les mécanismes de régulation, à savoir les formes de coordination des différentes activités et des relations entre acteurs.

La deuxième partie s'intéresse à la période post 1990 jusqu'à nos jours. Elle est composée de deux chapitres monographiques, traitant dans une perspective multi-niveaux de la structuration des espaces infranationaux d'action publique et des mécanismes de stabilisation des formes d'action collective en soutien au développement économique territorial. Les deux chapitres proposent une analyse du pouvoir infra et inter-échelles. Cette partie s'intéresse prioritairement aux processus de consolidation des espaces politiques méso, intégrant dans l'analyse les effets de continuité et de rupture au niveau politique, institutionnel et économique par rapport à la période précédente. Le chapitre sur le cas lombard/milanaise (4) montre l'absence d'une hiérarchie à la fois horizontale et verticale des centres de pouvoirs et de décisions. Dans une situation de pluralisme et de dispersion des ressources pour l'action publique, il permet de montrer l'importance de la variable idéologique comme mécanisme de stabilisation des formes de l'action collective à différentes échelles de la régulation. Le chapitre Rhône-alpin/lyonnais (5) s'attache à analyser une configuration territoriale de l'action publique avec un acteur dominant. Pour cela il développe une analyse du leadership politico-institutionnel en analysant les dispositifs et les conditions qui ont permis la structuration d'un système très intégré d'action publique à une échelle donnée, celle de la métropole. Le dernier chapitre (6) propose une analyse comparative des modes de gouvernance du développement économique-territorial à partir de deux entrées : la capacité d'action de l'état et la capacité de mobilisation des intérêts économiques. Il s'intéresse par ailleurs à la question des échelles de la régulation mettant en avant les facteurs qu'expliquent pourquoi à un moment donné il y a des systèmes d'acteurs qui se cristallisent à une échelle particulière, en insistant donc sur la construction sociale et politiques des territoires.

**Première partie : Ré-imaginer le développement
économique à partir des territoires : agendas et systèmes
d'acteurs (1970-1992)**

Chapitre 1 - De la politique industrielle nationale aux mobilisations locales pour le développement

Ce chapitre porte sur l'émergence des premières initiatives locales de soutien au développement économique en Italie et en France. Nous nous concentrerons sur les mobilisations locales, tout particulièrement patronales, en réaction à la crise industrielle du début des années 1970. Pour ce faire, nous allons, dans un premier temps, nous arrêter sur les politiques industrielles et d'aménagement du territoire en France et en Italie. Dans un second temps, nous discuterons les réponses des acteurs locaux aux problématiques émergentes de développement économique territorial, notamment de gestion de la désindustrialisation et de reconversion de l'appareil de production. Nous montrerons que les réseaux d'acteurs locaux qui se structurent suite aux crises de l'emploi et de l'industrie sont différents dans les deux cas d'études, du fait de l'influence croisée du contexte institutionnel et des capacités de mobilisation des acteurs locaux, en l'occurrence patronaux. Notre objectif n'est pas de hiérarchiser des facteurs, et donc de discuter de la prédominance d'un effet localité¹ sur les cadres institutionnels, mais plutôt d'analyser la capacité de mobilisation des acteurs locaux (gouvernements locaux et organisations d'intérêts économiques) et les relations entre ceux-ci, à partir de leur imbrication dans des cadres institutionnels spécifiques.

Les cas français et italien se caractérisent par la prééminence du rôle de l'État dans la régulation économique². Dans un cas comme dans l'autre, cette présence de l'État s'est traduite par une gestion graduelle – en tout cas moins brutale que dans les pays anglo-saxons – des transformations des systèmes productifs. Elle a aussi largement conditionné l'élaboration et la mise en œuvre de projets territorialisés de développement économique par les acteurs locaux. Il est dès lors essentiel de revenir sur les modalités de régulation des politiques industrielles et d'aménagement du territoire qui caractérisent les deux pays à l'aube des années 1970. Comme l'indique M. Ferrera, la politique industrielle désigne l'ensemble des interventions publiques

¹ L'« effet localité » désigne les caractéristiques de la structure économique et socio-politique des territoires – villes, régions ou districts – qui contribuent à expliquer la mise en place de stratégies et d'initiatives locales pour le développement économique, au-delà des contraintes institutionnelles exercées par les États sur les acteurs locaux. Nous renvoyons aux articles du numéro 4/1991 de la revue *Sociologie du travail* et à l'introduction de Benoit-Guilbot Odile, « Les acteurs locaux du développement économique local : y a-t-il un « effet localité ? », *Sociologie du Travail*, vol. 91/4, 1991, pp. 453- 460. Voir aussi : Chris G. Pickvance, John Urry et Michael Harloe, *Place, policy and politics: do localities matter?*, London, Unwin Hyman, 1990. Et l'étude de Patrick Le Galès, *Politique urbaine et développement local: une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993.

² V. A. Schmidt, cherchant à apporter des nuances aux deux typologies de capitalisme identifiées par P. Hall et D. Soskice (*Liberal et Coordinated market economies*), qualifie les cas italien et français (ainsi que celui de l'Espagne) de « *state influenced market economies* » (SMEs). Vivien Ann Schmidt, *The futures of European capitalism*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2002. Peter A. Hall et David W. Soskice, *Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford [England] ; New York, Oxford University Press, 2001.

mises en œuvre pour favoriser l'« ajustement positif » des systèmes industriels nationaux, face aux changements du système économique international³. Dans l'après-guerre, la politique industrielle a été fortement influencée par la pratique de la planification économique et par la politique d'aménagement du territoire, notamment en France⁴. Cette dernière consiste à étendre l'industrialisation à l'ensemble du territoire national. N. Brenner utilise l'expression de « keynésianisme spatial » pour qualifier cet ensemble d'interventions : « *Its linchpin was the political agenda of alleviation of entrenched patterns of uneven spatial development by spreading urban growth as evenly as possible across the entire surface of each national territory* »⁵. Toutefois, la notion de keynésianisme spatial s'applique sans doute mieux à la France qu'à l'Italie. En particulier deux éléments distinguent les cas français et italien : l'influence du discours planificateur et d'aménagement dans la société, d'une part ; la nature des pratiques qui sont associées à la planification et à l'aménagement du territoire, d'autre part. L'ampleur de la politique d'aménagement national est l'une des conditions pouvant expliquer les différentes configurations des réseaux des politiques économiques locales, qui se sont consolidées aux cours des années 1970. La création des métropoles d'équilibre, dont Lyon, et les interventions mises en place par l'État dans le cadre de la politique de rééquilibrage territorial vont profondément structurer les politiques et les mobilisations locales en soutien au développement économique. En Italie, l'absence d'un État local et de projets territorialisés de planification et de développement économique auxquels se référer, voire contre lesquels proposer des modèles alternatifs, va influencer les systèmes de relations locales ainsi que la nature des politiques mises en œuvre. Les modes de médiation entre centre et périphérie⁶ et les réformes institutionnelles introduites dans les années 1970 – en particulier la régionalisation dans

³ Maurizio Ferrera, « Politica, assetti istituzionali e governo dell'industria », in Peter Lange, Marino Regini, (éds.). *Stato e regolazione sociale: nuove prospettive sul caso italiano*, éds. Peter Lange et Marino Regini, Bologna, Il Mulino, 1987, pp. 125-150.

⁴ Jean-Jacques Bonnaud « Planning and Industry in France », in Jean-Jacques Bonnaud, « Planning and Industry in France », in Jack Ernest Shalom. Hayward, Watson. Michael, François d'Arcy. *Planning, politics and public policy: the british, french and italian experience*, Cambridge, Cambridge University Press, 1975, pp. 93-110.

⁵ Selon Brenner : « The notion of spatial Keynesianism refers to a broad constellation of policy prescriptions mobilized during the postwar period in order to manage and stabilize regional and local economic development under Fordist – Keynesian capitalism. The reference to capitalism is not intended to imply that all policy prescriptions that emerged within this framework were derived directly from the tenets of Keynesian economic theory. Rather the point of this label is to underscore the ways in which the policies in question were embedded within the broader institutional – regulatory matrix, the Keynesian welfare national state. [...] Its linchpin was the political agenda of alleviation of entrenched patterns of uneven spatial development by spreading urban growth as evenly as possible across the entire surface of each national territory. Spatial Keynesianism contributed in essential to the nationalization of state space during de Fordist-Keynesian period. Spatial Keynesianism maybe characterized most precisely with reference to: a) the mobilization of state spatial projects oriented towards the establishment of centralized and uniform frameworks of territorial administration; b) the mobilization of state spatial strategies oriented towards the spreading of urban development as evenly as possible across the entire national territory ». Neil Brenner, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004. p. 115.

⁶ Sidney G. Tarrow, *From center to periphery: alternative models of national-local policy impact and an application to France and Italy*, Ithaca (N.Y.), Western societies program, Center for international studies, Cornell university, 1976. Et Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil, 1976.

le cas italien – ont eu un impact non négligeable sur les mobilisations des acteurs et ont favorisé une territorialisation des politiques de développement économique. L'influence du cadre institutionnel ne se limite pas aux stratégies des acteurs politiques, mais s'étend également à la sphère productive et aux mobilisations patronales. Le contexte institutionnel participe à la différenciation des modes émergents de gouvernance locale de l'économie. Son influence est particulièrement visible dans les rapports qui se réorganisent entre l'État, les collectivités locales et les organisations d'intérêts économiques. Au-delà de ces différences, il est également possible d'observer des similitudes entre les cas lyonnais et milanais. Ces analogies se retrouvent notamment dans l'activisme des milieux économiques locaux en matière de conception des premiers projets de politiques locales de développement économique. Dans les deux cas, ce sont les représentants patronaux qui ont pointé du doigt les contradictions de l'intervention de l'État dans les économies locales. Ce sont donc les initiatives des acteurs du milieu patronal – associatif dans le cas lombard, consulaire dans le cas lyonnais – qui vont poser les bases des interventions locales en soutien au développement économique territorial. Cela dit, dans ce chapitre, nous montrerons que les réseaux d'acteurs patronaux qui se structurent à l'échelle locale sont largement conditionnés par le contexte institutionnel et plus particulièrement par la présence d'un État fort en France. Malgré la crise du projet hégémonique de planification nationale, l'État continue à exercer une influence structurante sur les projets locaux de développement.

1 Italie : faiblesse étatique et territorialisation de la régulation économique

Les mutations affectant l'économie italienne pendant les années 1970 sont communes à la plupart des économies occidentales. Dans le cas italien, ces mutations provoquent un ralentissement de la croissance dans le dit « Triangle Industriel »⁷, qui avait largement bénéficié des choix engagés par l'État dans la politique industrielle et de planification territoriale. À partir des années 1970, les réformes de régionalisation interviennent sur un fond de crise des conditions ayant assuré une certaine stabilité politico-économique et sociale dans l'après-guerre. L'« opportunité » régionale sera dès lors saisie par les intérêts économiques pour faire face aux mutations sociales et contester cette politique industrielle.

⁷ Le « Triangle Industriel » est une aire de forte industrialisation et d'urbanisation délimitée par Turin, Gênes et Milan, dominée par la présence de la grande firme (privée et publique) opérant dans des secteurs tels que la métallurgie, la mécanique, la chimie, l'énergie et les biens de consommation.

1.1 *Les contradictions de la politique industrielle et de rééquilibrage territorial, et la crise des années 1970*

Si, comme son homologue français, l'État italien est très présent dans l'économie nationale, ses modes d'intervention se révèlent pourtant très différents du modèle français. Les deux cas divergent sur trois aspects : la structure de l'État et son organisation administrative ; les rapports centre-périphérie ; la structure territoriale du développement, fondée dans le cas italien sur le dualisme nord-sud auquel l'opposition Paris-province en France n'offre qu'un équivalent très imparfait. Nous allons analyser brièvement la politique industrielle, de l'après-guerre à la crise des années 1970, à partir de ces trois dimensions, en nous concentrant sur le rôle joué par les politiques nationales dans le développement du Triangle Industriel et tout particulièrement de l'industrie lombarde.

1.1.1 **Le modèle italien de régulation économique : du compromis de l'âge d'or à l'échec de la planification économique**

À la différence de la France, en Italie, ce n'est pas l'État qui, au travers de ses administrations, centrales ou déconcentrées, prend directement en charge la planification et la régulation économique dans les années de la reconstruction (1945-1960)⁸. Ces fonctions sont déléguées, d'une part, aux *enti pubblici*, sortes d'établissements publics situés à la périphérie de l'État et qui constituent une particularité du modèle à la fois capitaliste et bureaucratique italien⁹, et d'autre part, à de grandes entreprises publiques, en particulier l'IRI (*Istituto per la ricostruzione industriale*) et l'ENI (*Ente nazionale idrocarburi*). Le rôle des *enti pubblici* a été prééminent non seulement pour la politique industrielle mais aussi pour la politique d'aménagement et de rééquilibrage territorial : la politique en soutien du sud se fonde aussi essentiellement sur l'intervention de la *Cassa per il Mezzogiorno*.

L'IRI et l'ENI étaient dotés de services internes d'études et de planification économique, responsables de l'élaboration de véritables plans d'investissement et de planification sectorielle. L'intervention des entreprises publiques se révèle stratégique pour favoriser le développement des industries de base, comme la sidérurgie, l'énergie, mais aussi les télécommunications et les infrastructures. Ces investissements permettent le développement des secteurs de pointe de

⁸ Fabrizio Barca, « Compromesso senza riforme », in Fabrizio Barca, (éd.). *Storia del capitalismo italiano : dal dopoguerra a oggi*, éd. Fabrizio Barca, Roma, Donzelli, 2010, pp. 4-107.

⁹ C'est en effet au sein des institutions hors de la structure bureaucratique de l'État, donc prioritairement les *enti pubblici* (entreprises publiques, Banque d'Italie, etc.), que s'est construite une élite technocratique de « substitution », face aux faiblesses, voire à l'inexistence d'une haute fonction publique en Italie. Sur les raisons historiques expliquant l'absence d'une haute fonction publique en Italie, nous renvoyons à : Jean-Yves Dormagen, « Pourquoi il n'y a plus de haute fonction publique en Italie », in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri, (éds.). *Science politique de l'administration*, éds. Françoise Dreyfus et Jean-Michel Eymeri, Paris, Economica, 2006, pp. 47-68.

l'économie italienne, comme c'est le cas de la mécanique, qui est par ailleurs l'un des secteurs majeurs de l'industrie lombarde. L'ENI joue un rôle déterminant dans l'orientation et le développement de l'industrie énergétique. Tout en étant une entreprise publique représentative d'un modèle de capitalisme axé sur l'intervention de l'État en économie, l'ENI est « en tous points une entreprise lombarde »¹⁰ : basée à Milan, le groupe exploite les réserves de gaz de la région et le distribue à des prix très compétitifs aux entreprises des secteurs textile, métallurgique, électrique et chimique de la région.

Dans la période qui va de 1945 à la fin des années 1950, les dirigeants des entreprises publiques et des *enti pubblici* jouent un rôle de premier plan dans les choix qui ont guidé le processus de développement industriel. Animés par le sens du service public et de l'État, ces dirigeants bénéficient alors d'une large autonomie, consentie par des partis politiques, et notamment Démocratie Chrétienne (DC), pourtant tout puissants dans un système partitocratique. L'économiste F. Barca parle à cet égard d'une attitude de *benign neglect* de la part de la DC. Bien qu'ayant les moyens d'orienter l'action de ces dirigeants, les cadres du parti choisissent pourtant de ne pas s'en servir¹¹.

À côté de l'action des entreprises publiques, l'État soutient l'industrie au travers d'une série de lois spéciales, de subventions et d'aides en faveur des PME et des artisans. Ces interventions, faiblement conditionnées par des critères de performance économique, profitent tout particulièrement aux PME situées dans le Triangle Industriel.

Durant cette période, la politique de l'État se montre particulièrement favorable aux intérêts du patronat, voire perméable aux pressions des intérêts industriels, comme le démontre le maintien d'une politique de limitation salariale très stricte. Le patronat bénéficie de canaux d'accès privilégiés au centre, par le truchement des relations étroites entre la bureaucratie étatique et la *Confindustria*. Ces liens – incarnés par le binôme associant Angelo Costa, président de la *Cofindustria* de 1945 à 1955, et Alcide De Gasperi, premier ministre de 1945 à 1953 – se révèlent particulièrement solides tout au long des années 1950¹². Dans le cas lombard, le très puissant « bloc-conservateur » cristallisé autour des entreprises électriques lombardes, et tout particulièrement du groupe Edison, fermement hostiles à toute forme de planification

¹⁰ Andrea Colli, « Cent'anni di "grandi imprese" lombarde », in Marco Meriggi, Duccio Bigazzi, (éds.). *La Lombardia*, éds. Marco Meriggi et Duccio Bigazzi, Torino, Einaudi, 2001, (« Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi »), pp. 481-529.

¹¹ Fabrizio Barca, *op. cit.*

¹² Chito Guala, « Gruppi di pressione », in Ettore Rotelli, (éd.). *La regionalizzazione /*, vol. 1, éd. Ettore Rotelli, Giuffrè, Milano, 1983. 2 vol., (« Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica. Archivio Nuova serie »), pp. 865-949. p. 880.

économique, exerce une influence majeure dans les choix du gouvernement national¹³. En somme, dans la période qui va de 1945 au début des années 1960, le modèle italien de régulation économique, bien qu'éloigné du modèle « dirigiste » français, reste fondé sur un rôle prééminent de l'État. Ce dernier contribue à inciter et à orienter les choix d'investissements des entreprises privées, par le truchement des entreprises publiques, en favorisant la modernisation industrielle¹⁴. Dès lors que les conditions exceptionnelles, à la fois politiques et socio-économiques, qui ont favorisé ce mode d'intervention publique dans l'économie rentrent en crise, ce dernier montre des signes de dysfonctionnement. Commençons par analyser ces conditions. L'Italie, plus que d'autres pays européens, a pratiqué une politique de limitation stricte des salaires, rendue possible par un taux de chômage particulièrement élevé. Les ajustements des salaires – progressivement pratiqués dans les années 1960 suite à la réduction du chômage et des revendications syndicales – enclenchent une spirale d'inflation, de réduction des crédits bancaires et de réduction conséquente des investissements industriels (cf. Annexe n° 1.1). La crise monétaire de 1963 coïncide avec deux événements qui marquent une discontinuité avec la séquence politique précédente : en 1962, on assiste à la formation du premier gouvernement de centre-gauche (DC et socialistes) et, la même année, la loi sur la nationalisation de l'énergie électrique est votée. Cette conjoncture de crise précipite la transition vers une politique d'intervention plus directe dans l'économie et vers une complexification des rapports avec le patronat¹⁵.

Les gouvernements de centre-gauche se proposent d'introduire des instruments de planification structurelle et de poursuivre une politique volontariste de réformes sociales et de lutte contre les inégalités territoriales. Le projet d'introduction d'une planification économique centralisée (*programmazione economica*) subit toutefois de nombreux atermoiements¹⁶. Les retards dans la mise en place d'instances de coordination des décisions de politiques industrielles d'aides et d'investissements favorisent la généralisation des pratiques particularistes et plus globalement un usage politique des ressources publiques. La politique industrielle et de planification territoriale des années 1960 se caractérise tout particulièrement par le rôle prééminent que les partis politiques, notamment la DC, décident de jouer dans les négociations avec les intérêts privés et

¹³ Ainsi, le projet de nationalisation de l'énergie électrique, visant à rompre les privilèges d'un groupe très restreint d'entreprises dans un secteur faiblement ouvert à la concurrence, porté par les socialistes dans les années 1950, ne sera mis en place qu'au début des années 1960, suite à un changement des équilibres partisans.

¹⁴ Fabrizio Barca, *op. cit.*

¹⁵ Chito Guala, *op. cit.*

¹⁶ Si les travaux des commissions débutent en 1962, ce n'est qu'en 1967 qu'est créé un comité interministériel pour la planification économique (*Comitato Interministeriale Programmazione Economica-CIPE*). Pour un historique détaillé de la planification économique des années 1960, nous renvoyons à : Fabio Lavista, *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, Bologna, il Mulino, 2010.

surtout dans la gestion des entreprises publiques et des *enti pubblici*¹⁷. Ainsi, à partir des années 1960, les conditions politiques et socio-économiques du « compromis de l'après-guerre » se dégradent et le projet de modernisation économique par les investissements publics stratégiques entre en crise¹⁸. La politique industrielle apparaît de plus en plus dominée par des interventions *ad hoc*, fondées sur la négociation au cas par cas et entre les partis politiques et les intérêts privés, notamment ceux des grands groupes. La gestion des *enti pubblici* est aussi de plus en plus soumise à des logiques à court terme, de nature politico-partisane.

Pendant toute la période des Trente Glorieuses, la politique industrielle italienne se caractérise ainsi par une incapacité à développer une approche de type « *command and control* » en raison de la faiblesse des instruments réglementaires et de l'absence d'une unité de décision et d'orientation. Plus particulièrement, une coordination lâche et la faiblesse des arrangements institutionnels, tant à l'échelle nationale que périphérique, pour organiser l'intervention publique dans l'économie apparaît comme le trait distinctif du modèle italien de régulation économique¹⁹.

1.1.2 La crise du Triangle Industriel

Selon C. Trigilia, ce système de régulation économique est consubstantiel à un modèle de développement fondé sur une sorte d'équilibre politico-économique de base territoriale, qui est progressivement mis à mal par le changement des conditions internationales des années 1970²⁰. La modernisation industrielle a été historiquement axée sur le dualisme nord-sud. Une politique de soutien au développement du *Mezzogiorno* est poursuivie dès les années 1950 par la *Casmez*. Les investissements se concentrent principalement dans les dotations infrastructurelles et d'équipement publics. À partir des années 1960, une politique volontariste de délocalisation des sites industriels (publics et privés) est poursuivie²¹. Toutefois, faute de volonté politique et du fait

¹⁷ L'influence des partis est particulièrement visible dans les choix des dirigeants des *enti pubblici* et des entreprises publiques, suivant de plus en plus des critères d'affiliation partisane. Ces dernières subissent aussi des pertes, qui les exposent en retour aux pressions des partis de recherche de consensus à court terme. Nous pouvons par ailleurs noter que le *Ministero delle Partecipazioni Statali* – créé en 1956 pour coordonner l'action des entreprises publiques et des *enti pubblici* – a été stablement guidé par des représentants de la DC.

¹⁸ Gianni Toniolo et Vincenzo Visco, *Il declino economico dell'Italia : cause e rimedi*, Milano, Mondadori, 2004.

¹⁹ Ainsi selon Barca : « Le renoncement à planifier ne doit pas être lu comme un rejet des politiques proto-keynésiennes, de soutien générique de la demande, mais plutôt comme le manque d'une prise en charge directe par l'administration publique de responsabilités d'orientation de l'économie : que ce soit comme en France avec un plan de modernisation de l'appareil productif, ou comme au Royaume-Uni, avec des objectifs de plein emploi et de renforcement de l'état social. On renonce à dessiner les institutions et les pouvoirs du gouvernement national et des collectivités pour accommoder les disparités de revenus existant au sein du pays ». *Fabrizio Barca, op. cit.* p. 56 (Notre traduction).

²⁰ Carlo Trigilia, *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1992. pp. 14-15.

²¹ Dans les années 1960, le gouvernement décide d'élargir sensiblement les missions des entreprises publiques, en leur confiant des missions « publiques » de rééquilibrage territorial. Cet objectif est aussi poursuivi par le truchement des négociations avec les grandes entreprises privées, sur la base de ladite contractualisation programmée

de résistances patronales, ces mesures ne permettent pas d'atteindre un rééquilibrage territorial de la production industrielle. La politique d'intervention dans le *Mezzogiorno* s'oriente de plus en plus vers une logique d'« assistanat ». Les délocalisations des grands sites productifs se révèlent en effet peu favorables à un développement du tissu productif local. L'intervention en faveur du sud se fonde alors typiquement sur un soutien à la demande par un usage des dépenses publiques, par lequel les partis du gouvernement (notamment la DC) cherchent à s'assurer un renforcement de leur assise électorale. À travers cette politique essentiellement fondée sur la dépense publique, les régions du sud voient leur capacité d'achat augmenter sensiblement : pour les grandes et moyennes entreprises du Triangle, elles représentent un débouché de marché fondamental. Autrement dit, dans le sud, la politique de soutien à la demande a permis aux entreprises du Nord, notamment celles opérant dans les marchés de biens de consommation (automobiles et électroménagers), d'assurer des profits et de faire face à la concurrence internationale. Par ailleurs, les flux migratoires constants du *Mezzogiorno* au nord garantissent à ces entreprises une main d'œuvre sous-payée, qui leur permet de maintenir un niveau de rentabilité, malgré un ralentissement de la productivité et des investissements.

Cet équilibre – qui a assuré la compétitivité des entreprises du Nord et soutenu la modernisation du *Mezzogiorno* – rentre progressivement en crise lors de la crise internationale au début des années 1970. Cela se double d'une radicalisation des demandes syndicales : le rapide processus d'industrialisation qui a lieu dans l'après-guerre n'a pas été suffisamment accompagné de politiques sociales et d'actions efficaces de déconcentration des sites de production²². À la fin des années 1960, on assiste dès lors à une montée en puissance des tensions et de la conflictualité sociale, avec des radicalisations dans les aires urbaines à forte concentration industrielle, notamment à Milan²³.

Les années 1970 sont marquées par un ralentissement de la croissance nationale, et notamment de la production industrielle qui touche tout particulièrement les grandes entreprises fordistes²⁴. Le fléchissement de la demande interne, les augmentations de salaires, mais aussi des choix de gestion hasardeux des entreprises font vaciller la production des entreprises historiques du tissu

(*contrattualizzazione programmata*). En échange de subsides publics, les entreprises sont incitées à délocaliser des branches de production dans les régions du sud. Dans le cas de la Lombardie, on observe des délocalisations dans les secteurs de la métallurgie, de la chimie de base et de l'énergie.

²² Carlo Trigilia, *op. cit.*

²³ Nous renvoyons à la série d'études coordonnée par A. Pizzorno sur les luttes ouvrières entre 1968 et 1972, conduites dans les grandes entreprises fordistes de la région urbaine milanaise dans le secteur de l'électroménager (Candy, Ignis), de l'automobile (Innocenti et Autobianchi), de la mécanique (Magnetis et Ercole Marelli), de l'électronique (Sit-Siemens e GTE) et de la sidérurgie-métallurgie (Dalmine, Falck, Redaelli). *Lotte operaie e sindacato in Italia. 1968-1972*, éd. Alessandro Pizzorno, Bologna, Il Mulino, 1974.

²⁴ Ainsi, en 1970, le taux de croissance est de +1,4%, à savoir le plus bas depuis l'après-guerre. Ce chiffre s'explique essentiellement par les résultats du secteur tertiaire : la production industrielle enregistre des résultats négatifs (*cf.* Annexe n°1.2).

industriel lombard. Cela concerne en particulier les secteurs de biens de consommation (électroménager et automobile), mais aussi l'alimentation et la grande distribution²⁵. Pirelli – entreprise symbole du miracle économique lombard – est aussi en difficulté. La crise de la production s'étend également à des secteurs traditionnels, comme le textile (*cf.* Annexe n°1.3).

En 1971, pour faire face au ralentissement de la croissance industrielle, l'association des industriels milanais – l'*Assolombarda* – organise un colloque au titre fortement évocateur « *Milano per la ripresa* » (« Milan pour la relance économique »). Voici ce que l'on peut lire dans la préface à l'ouvrage rassemblant les interventions des participants :

« L'état de crise générale dans lequel se trouve le pays a mis en évidence les responsabilités des forces économiques, sociales et économiques. La prise de conscience de cette situation a conduit l'association à organiser ce colloque qui se veut l'occasion de permettre l'expression de la pensée et des préoccupations de l'industrie, non pas comme catégorie, mais plutôt et avant tout comme expression du milieu milanais et lombard »²⁶.

Le « milieu milanais et lombard » représente les intérêts des « grandes firmes » industrielles et d'un large tissu de PME, qui contribuent à l'époque à un tiers de la production industrielle du pays. Le modèle de capitalisme lombard est en effet intimement lié au rôle de la grande firme²⁷. Cette catégorie recouvre des entreprises dont la contribution à la croissance et au développement économique national et local, en termes de chiffres d'affaires et de personnel employé, est très importante, mais aussi dont le rôle social et politique, autrement dit la capacité d'influence des gouvernements locaux et nationaux, est indiscutable²⁸. Des entreprises comme la Falck et Pirelli ont historiquement exercé une influence majeure sur les choix des politiques industrielles, bénéficiant de canaux d'accès privilégiés au centre. Le colloque organisé à Milan veut justement s'insérer dans un débat national sur les choix de politiques industrielles et économiques, de politiques fiscales et, de manière plus feutrée mais tout aussi centrale, de gestion des tensions sociales. À côté des interventions portant sur des thèmes macroéconomiques (dont celle de L. Pirelli), on retrouve aussi une série de demandes de la part des entrepreneurs de la petite et

²⁵ Entre 1965 et 1975, plusieurs entreprises privées du tissu économique lombard – et tout particulièrement milanais – sont rachetées par l'État. Par le truchement de la SME – société du groupe IRI – l'État acquiert trois grands groupes opérant dans le secteur alimentaire : Alemagna, Motta et Star. D'autres entreprises historiques opérant dans le secteur des électroménagers sont vendues (Ignis). Enfin, les années 1970 se caractérisent aussi par un ralentissement de la croissance dans l'un des secteurs de pointe de l'économie lombarde : la chimie, dominée par le groupe Montedison, né de la fusion de la Montecatini et d'Edison.

²⁶ *Lotte operaie e sindacato in Italia. 1968-1972*, Bologna, Il Mulino, 1974. (Notre traduction). Le colloque compte la participation du président du Conseil des ministres (Colombo), du président de l'IRI, de la *Confindustria* et de nombreux dirigeants des banques et institutions économiques.

²⁷ Ainsi, en 1970, la région Lombardie contribue à 1/3 du produit de la production industrielle et à 1/4 du PIB national.

²⁸ Andrea Colli, *op. cit.*

moyenne bourgeoisie lombarde, qui se perçoivent de plus en plus comme étant à la merci d'une classe ouvrière fortement syndicalisée, qui revendique des conditions de travail et des salaires décents²⁹.

La crise économique est concomitante à un tournant majeur dans l'organisation institutionnelle étatique : la régionalisation. Les intérêts patronaux se montrent particulièrement favorables à cette nouvelle institution, marquant ainsi une rupture importante par rapport à une tradition d'anti-régionalisme très marquée (voir infra). Le ralentissement de la croissance et la montée en puissance de la conflictualité sociale poussent en effet le patronat à élaborer des stratégies « alternatives » d'influence et de contrôle des revendications ouvrières. Dans le cas milanais-lombard, nous allons montrer qu'au début des années 1970 les intérêts de la grande et moyenne bourgeoisie trouvent dans le projet de construction de la région un point de convergence commun.

1.2 La territorialisation de la régulation économique : régionalisation, mobilisation et demandes patronales

Sous l'effet des processus de restructuration industrielle, on peut observer, dans les années 1970, une différenciation des stratégies de mobilisation et de pression patronale, avec une montée en puissance des mobilisations patronales à l'échelle régionale. Les conseils régionaux sont amenés à mettre en œuvre des mesures en soutien à l'industrie et notamment aux PME, en investissant ainsi un champ de compétences – l'industrie – dans lequel ils ne disposent pas de pouvoirs d'intervention. La mobilisation des associations patronales se révèle ainsi déterminante pour expliquer cette « territorialisation » des enjeux de développement économique. Dans un premier temps, nous allons revenir sur les motivations qui ont poussé les entrepreneurs à investir l'échelon régional, en différenciant les demandes et les intérêts de la grande bourgeoisie de ceux des PME. Dans un second temps, nous allons passer en revue les principales mesures mises en œuvre par les conseils régionaux en soutien au développement industriel, en mettant l'accent sur

²⁹ Nous reportons ici un extrait de l'intervention d'un représentant de cette moyenne et petite bourgeoisie lombarde au colloque de 1971 sur la politique économique, très représentatif, à notre sens du « climat » de tension sociale du début des années 1970 : « Je suis XX, lombard, diplômé en sciences économiques, patron d'une entreprise moyenne du textile opérant à Côme. J'ai été inscrit à un parti démocratique mais j'ai donné ma démission car très déçu et dérouter (le renoncement m'a rempli d'amertume). Je suis un homme entre deux âges, qui cherche à mener son entreprise avec responsabilité. Le mois dernier, j'ai eu une demande d'augmentations salariales de 20% : la situation de l'entreprise est strictement liée à la crise économique actuelle ; je ne peux donc pas négocier ces augmentations de salaires, car en les acceptant je vais mettre à mal les équilibres entre coûts et profits de mon entreprise qui est désormais semi-paralysée. "La classe ouvrière va au paradis" entendons-nous au cinéma, mais que pouvons-nous dire des entrepreneurs, ne-sont-ils pas déjà en enfer ? » Associazione industriale lombarda, Direzione dei rapporti esterni, *op. cit.* (Notre traduction).

les limites – notamment de nature financière –, les similitudes et les différences que l'on peut déceler avec les interventions de l'État.

Avant de poursuivre notre analyse, il s'avère nécessaire de donner des précisions sur les différentes réformes de régionalisation en Italie. Sur le papier, entre 1946 et 1970, l'Italie se caractérise par une structure régionale. En réalité, les régions, reconnues par la constitution de 1946, ne deviennent opérationnelles qu'à partir de 1970, et encore avec des pouvoirs très limités (voir infra). La lente institutionnalisation des régions comme espaces politiques et d'action publique sera par ailleurs très différenciée selon les territoires économiques et les traditions socio-culturelles³⁰.

Encadré 2 La lente montée en puissance des régions italiennes

La Constitution de 1946 identifie 15 régions dites « ordinaires » et 5 régions à statut spécial (les îles et les régions comportant des minorités ethniques), en leur attribuant des pouvoirs législatifs. Comme le précise Della Porta (2006), une orientation pro-régionaliste guide l'écriture de la Constitution : en particulier la DC est favorable à l'idée de doter les régions de pouvoirs étendus dans le domaine de la santé, de l'éducation, de l'industrie et du commerce. L'organisation régionaliste est considérée comme un moyen de contrecarrer les risques et les dysfonctionnements associés à une gestion centralisatrice du pouvoir, qui avait caractérisé la dictature fasciste. Une fois la Constitution approuvée, les positionnements des partis du gouvernement (dont la DC) vont profondément changer. La volonté d'empêcher l'accès au pouvoir du PCI (Parti communiste italien) – traditionnellement enraciné dans les dites « régions rouges » – est à l'origine de cette régionalisation manquée. Le contexte de la guerre froide va également retarder la mise en place des institutions régionales à la fin des années 1960, dans la période des gouvernements de centre-gauche. En 1970, le gouvernement approuve une première loi de transferts des ressources propres aux régions et les premières élections régionales sont ainsi organisées (voir infra).

1.2.1 La position du patronat : la région comme nouvel espace de médiation politique

Expliquer en quelques lignes le revirement du patronat vis-à-vis de l'« hypothèse régionaliste » n'est pas un exercice aisé, tant la catégorie « patronat » est loin d'être homogène, à la fois du point de vue de la taille et de celui du positionnement des entreprises à l'égard de l'intervention économique des pouvoirs publics. Plusieurs lectures ont été faites par des chercheurs ayant étudié et analysé en profondeur ce phénomène au début des années 1970³¹. Nous allons d'abord nous concentrer sur la position « idéologique » du patronat au sujet de la régionalisation, pour

³⁰ Robert D. Putnam, *La pianta e le radici : il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1985.

³¹ Nous renvoyons tout particulièrement à l'étude très minutieuse et fouillée réalisée par B. Dente à partir d'une analyse de la presse patronale entre 1962 et 1970. Bruno Dente, Pietro Kemeny et Silva Pessa, *Regioni, forze politiche e forze sociali ; indagine sulla stampa 1960-'62 e 1968-'70*, éd. Ettore Rotelli, Roma, Officina Edizioni, 1974.

ensuite insister sur les demandes territoriales émergentes, formulées tout particulièrement par les PME.

En dépit de quelques rares exceptions, les différentes franges du patronat ont toujours maintenu des positions très prudentes, voire hostiles, au sujet de la régionalisation. Au début des années 1960, la *Confindustria* – l’association nationale des industriels³² – est ouvertement opposée aux projets de création des conseils régionaux et de transfert des compétences à ces derniers. La position du patronat va se modifier en fonction des changements des conditions politiques et surtout sociales qui se produisent tout au long des années 1960. Ainsi, d’après l’analyse de B. Dente, plusieurs facteurs sont à la base de cette nouvelle attitude : la construction des régions est perçue à la fois comme une occasion de réformer l’administration publique et comme un nouvel espace politique d’élargissement du consensus des partis du gouvernement³³. F. Indovina insiste en revanche sur un projet de répression de l’expression démocratique : la « conversion » du patronat s’expliquerait essentiellement par la volonté de désamorcer, voire d’étouffer, les tensions sociales entre capital et travail, en les rabattant sur une conflictualité entre espaces régionaux³⁴. Pour les entrepreneurs, la région correspond à un nouvel espace de médiation politique, une alternative au système de relations existantes, notamment en ce qui concerne les négociations avec les autres forces sociales, à savoir les syndicats de travailleurs. Ainsi, comme le souligne Rotelli, il est indéniable qu’il existe une stratégie patronale d’utilisation de la région, comme le démontrent les communiqués et les prises de position de la *Confindustria*³⁵. Dans le cas lombard, le groupe des *Giovani Industriali* de Milan n’hésite pas à qualifier l’« opportunité régionale », comme une occasion de repenser plus globalement les relations entre État et société :

« Les entrepreneurs doivent concevoir et développer un nouveau discours dans les nouvelles arènes institutionnelles : l’occasion régionale doit représenter, à mon sens, un nouveau mode de construction de rapports entre État et communautés locales, État et citoyens. J’ajoute que ces rapports ne doivent pas se limiter aux relations administratives [...]. Nous devons éviter de voir la région comme une sorte de structure administrative qui va se substituer à l’État. Si la région veut avoir une portée innovante, elle doit d’abord être un lieu de débat et de confrontation entre forces sociales et pouvoirs légitimés à représenter la communauté dans la sphère politique.

Les entrepreneurs sont et doivent être conscients de ce rôle qui leur revient dans la construction régionale. Dans cette proposition, il n’y a absolument pas de demande de privilèges, mais uniquement une volonté de contribuer à une discussion commune sur les parcours de

³² Nous pouvons noter qu’entre 1955 et 1965 deux entrepreneurs lombards, anciens présidents de l’*Assolombarda*, (association des industriels milanais), se succèdent à la présidence de la *Confindustria* (Alighero de Micheli et Furio Cicogna).

³³ Bruno Dente, Pietro Kemeny et Silva Pessa, *op. cit.*

³⁴ La lecture de F. Indovina est beaucoup plus articulée, car elle analyse à la fois les intérêts de la grande bourgeoisie capitaliste et de la petite bourgeoisie, qui se situent clairement à deux niveaux différents. Dans les deux cas, la question de la gestion du conflit de classe dans une optique de domination reste prégnante pour expliquer le soutien du patronat à la régionalisation.

³⁵ *Dal regionalismo alla Regione*, éd. Ettore Rotelli, Bologna, il Mulino, 1973.

développement et de croissance d'une région, qui est la nôtre. Il ne faut pas non plus y voir une tentative de fuite en avant [*fuga in avanti*], car je considère que la planification économique nationale est indispensable pour un développement équilibré et coordonné »³⁶.

En somme, les industriels voient dans la région un nouvel espace de confrontation et de représentation des intérêts. Ils tiennent à souligner que cela n'implique pas de se soustraire aux choix de planification économique nationale, en termes de rééquilibrage des inégalités³⁷, et insistent en même temps sur la contribution du patronat à la construction de la nouvelle institution. Cette ouverture du patronat à la région s'accompagne d'un processus de réorganisation interne de la *Confindustria*. Les années 1970 sont un moment de renouvellement des réflexions sur le rôle du patronat, synthétisées dans le célèbre « Rapport Pirelli »³⁸ qui aborde plusieurs aspects : l'organisation territoriale, les orientations politiques au sujet de la politique industrielle et les relations avec l'État central. Le rapport préconise une modification de la structuration territoriale de l'organisation, historiquement fondée sur le double volet branches et organisations territoriales provinciales, incitant ces dernières à mettre en place des fédérations régionales. Ces fédérations sont censées prendre en charge des fonctions de prospective et d'études et surtout de se proposer comme interlocutrices des conseils régionaux dans la politique industrielle et de programmation. En revanche, les organisations provinciales demeurent responsables de la mission essentielle de représentation des intérêts et de contractualisation avec les syndicats. La réforme de la *Confindustria* montre bien dans quelle mesure le patronat cherche à s'outiller afin d'être intégré et de mieux faire passer ses demandes dans l'élaboration des politiques publiques par les nouvelles institutions régionales.

Si la position régionaliste du patronat, et notamment des grandes firmes, peut s'expliquer typiquement par des raisons inhérentes à la médiation politique du conflit social, pour les PME, s'ajoutent des aspects plus « opérationnels » de gestion des crises de production, des besoins de financements et de services pour la productivité. La politique industrielle nationale se caractérise par une entrée sectorielle et par une centralisation des demandes, qui a notamment été favorable aux grands groupes, privés et publics. Suite aux échecs de la planification nationale et aux résultats très controversés de la mise en place des comités régionaux de planification, au début

³⁶ Intervention de P. Giudici, président de *Giovani Industriali*, Milan, in Associazione industriale lombarda, Direzione dei rapporti esterni, *op. cit.* (Notre traduction).

³⁷ Cette précision est un signal assez évident du fait qu'en réalité il existait un mécontentement latent de certaines franges du patronat au sujet de la politique interventionniste du gouvernement de centre-gauche en économie.

³⁸ En 1969, une commission, comprenant quelques-unes des plus influentes personnalités du monde italien de l'entreprise et présidée par Leopoldo Pirelli, est chargée de l'élaboration du nouveau statut de la *Confindustria*. Le « Rapport Pirelli » de mars 1970 marque un tournant fondamental dans la politique et les orientations du patronat. Cependant, comme le souligne G. Berta, il a été dans un certain sens un peu tardif par rapport aux événements de l'« *autunno caldo* » de 1968 et en avance sur certains thèmes, tels que la concertation, qui ne seront expérimentés qu'à partir des années 1980. Giuseppe Berta, Fabio Lavista, « Rileggere e reinterpretare il Rapporto Pirelli », *Quaderni di rassegna sindacale*, n° 1, 2010.

des années 1970, l'intervention industrielle résulte essentiellement de décisions prises dans différentes arènes décisionnelles gouvernementales, qui trouvaient rarement des occasions de coordination³⁹. Ce pluralisme des centres de décisions s'accompagne d'une faible déconcentration : l'essentiel des tâches, y compris les plus ordinaires, est directement pris en charge par l'appareil bureaucratique national. L'organisation de l'intervention étatique est en effet pensée pour identifier et gérer les « grandes crises productives », mais elle se révèle faiblement outillée pour faire face aux crises mineures, intéressant notamment les PME⁴⁰. À ces limites organisationnelles, il faut ajouter la prééminence de la logique du « *do ut des* »⁴¹ dans les décisions d'investissement et de financement, orientées typiquement par des choix à court terme liés aux soutiens électoraux. Les PME se trouvent alors pénalisées dans les négociations avec les pouvoirs étatiques.

La politique industrielle nationale est confrontée aux très nombreuses crises de l'emploi et de la production qui frappent les territoires au début des années 1970 : les demandes exprimées par les PME, entre autres en raison des pressions syndicales, se font de plus en plus pressantes. Comme cela est souligné dans le rapport du centre de recherche *Nomisma*, la politique industrielle nationale « manquait d'instruments définis sur le plan territorial »⁴². L'État cherche à répondre à ces pressions en s'appuyant sur un levier traditionnel – les subsides aux PME –, mais aussi en promouvant une opération plus large de réorganisation et de rationalisation des interventions en soutien à l'industrie, en privilégiant une programmation de type sectoriel (Loi 675/1977)⁴³. L'impact de cette réforme est *a posteriori* jugé insuffisant. Ses limites résident dans l'ambiguïté de fond caractérisant l'opération de réorganisation de l'action industrielle, à savoir l'incapacité à trancher entre la nécessité d'une action de modernisation profonde de l'ensemble de l'appareil productif et la satisfaction des demandes et pressions venant de certaines grandes entreprises des secteurs considérés à l'époque comme matures (sidérurgie, automobile et chimie lourde)⁴⁴. Mais, aspect plus important pour notre analyse : en privilégiant une entrée sectorielle, « l'État perd de

³⁹ Maurizio Ferrera, *op. cit.*

⁴⁰ Patrizio Bianchi [et al.], *op. cit.*

⁴¹ « Je donne pour que tu donnes » permet de qualifier la politique industrielle des années 1970, *cit* in : Nicola Bellini, « Industria e politica negli anni della crisi: ipotesi interpretative per una storia della politica industriale », *il Mulino*, XXXVII, n°3, 1988. G. Amato a forgé l'expression de modèle « *spartitorio* », de répartition des ressources en faveur de l'industrie selon une logique de recherche d'un consensus politique immédiat, qui évacue dès lors les objectifs à moyen et long terme.

⁴² « Rapporto sulla ristrutturazione dell'industria italiana », Bologna, 1985, (« Laboratorio di politica industriale / Nomisma »). Patrizio Bianchi, Nicola Bellini, Maria Grazia Giordani[et al.], *cit* in : « Servizi reali e politica industriale a livello locale », *Stato e Mercato*, vol. 16, 1986.

⁴³ LEGGE 12 agosto 1977, n°675 « Provvedimenti per il coordinamento della politica industriale, la ristrutturazione, la riconversione e lo sviluppo del settore ».

⁴⁴ Marco Maraffi, « Le politiche industriali », in *Le relazioni fra amministrazione e sindacati*, vol. 2, Milano, Giuffrè, 1985. 2 vol., (« Archivio Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica », Nuova serie 4).

vue la dimension territoriale des problèmes de politique industrielle »⁴⁵, précisément au moment où l'on assiste à la « découverte » par les sciences sociales de la vitalité des districts industriels⁴⁶. Ces derniers sont typiquement concentrés dans ladite « Troisième Italie » (*cf.* encadré ci-dessous).

Encadré 3 La spécialisation flexible dans les régions de la « Troisième Italie »

La réflexion sur l'organisation territoriale du système industriel italien des années 1970 et 1980 a permis de mettre en lumière la vitalité de certaines filières et de systèmes productifs qui n'étaient pas considérés comme des moteurs du développement, selon les interprétations des théories économiques dominantes. Ces filières sont celles du cuir, du meuble et des chaussures, concentrées dans les régions du nord-est (Vénétie) et du centre (Emilie-Romagne et Toscane). Jusqu'au milieu des années 1970, le développement économique territorial a été interprété uniquement en fonction du dualisme nord-sud. À partir du milieu des années 1970, les travaux des sociologues économiques comme Bagnasco et des économistes comme Beccatini font « découvrir » des trajectoires inédites de croissance, dont les PME et les TPE sont le moteur. C'est ainsi qu'à partir des travaux de Piore et Sabel (1987) sur la spécialisation flexible se développe un débat académique et professionnel sur le rôle des économies régionales (Sabel, 1994), sur les facteurs de leur succès et sur les politiques à mettre en œuvre pour soutenir et pérenniser les processus d'innovation intrinsèques aux sociétés locales.

Ainsi, si le modèle du capitalisme lombard est principalement axé sur le rôle de la grande firme (et des PME sous-traitantes), il présente aussi des systèmes locaux productifs d'industrialisation ancienne (le textile à Côme, le bois dans la Brianza ou encore la mécanique à Lumezzane-Brescia), assimilables au modèle des districts industriels (*cf.* Annexes n°1.4)⁴⁷.

Face aux ambiguïtés de la politique industrielle nationale, et notamment à l'absence d'instruments territorialisés, les entreprises, en particulier celles de petite et de moyenne taille, se tournent dès lors vers les institutions publiques locales, notamment les régions.

1.2.2 L'intervention économique de la région : entre secours aux crises de production et nouveaux services aux PME

Dans les prochains paragraphes, nous allons passer en revue les modalités selon lesquelles se déploient les premières interventions régionales en soutien à l'industrie, en insistant sur les contraintes posées par l'échelon étatique et sur la nature des politiques mises en œuvre. Nous

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ Arnaldo Bagnasco, *Tre Italie : la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, il mulino, Bologna, 1977. Giacomo Beccatini, « Dal "settore" industriale al "distretto" industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale », *Rivista di economia e politica industriale*, 1, 1979. Bagnasco Arnaldo, « Economia e struttura sociale », *Quaderni / Fondazione Feltrinelli*, 1981, (« Sviluppo economico e trasformazioni sociopolitiche dei sistemi territoriali a economia diffusa »).

⁴⁷ Gioacchino Garofoli, « I sistemi produttivi locali in Lombardia: meccanismi di funzionamento e politiche di intervento », in Ugo Leone, (éd.). *La rivalorizzazione territoriale in Italia. Indagine geo-economica sullo sviluppo periferico*, éd. Ugo Leone, 2ème édition, Franco Angeli, 1989, (« Geografia e società »), pp. 83-110.

montrons ainsi que, malgré un cadre législatif et financier très restrictif, les conseils régionaux multiplient leurs interventions en soutien au développement industriel, en investissant tout particulièrement un domaine d'action partiellement délaissé par l'État, c'est-à-dire les politiques de soutien aux systèmes productifs locaux.

Les trois années qui suivent les premières élections régionales de 1970 sont consacrées à la rédaction des statuts régionaux par les conseils régionaux. L'État procède à un premier transfert des pouvoirs et des compétences aux régions en 1972. Toutefois, l'approche privilégiée est encore une fois de type restrictif, faisant des régions des institutions sans ressources, avec très peu de compétences propres et soumises à la tutelle étatique. C'est donc uniquement en 1975 et en 1977, et suite à une mobilisation des élus régionaux, que l'on assiste à un véritable transfert des compétences prévues par la constitution ainsi que des ressources nécessaires à leur exercice⁴⁸.

Les régions acquièrent des compétences dans l'agriculture, l'artisanat, l'environnement, etc. En revanche, la politique industrielle n'est pas prise en compte par l'article 117 de la Constitution définissant les compétences des régions. Pourtant, les régions investissent précocement ce domaine d'action, en cherchant des espaces interstitiels dans le cadre des limites législatives. Ces dernières définissent strictement les types d'interventions et surtout les ressources mises à disposition par les régions en soutien au développement économique. L'État central entend garder la prérogative dans le domaine de la politique industrielle. Cela dit, il concède aux régions un espace d'initiative, essentiellement au travers d'interventions indirectes. Celles-ci peuvent notamment mettre en place des mesures en matière de formation professionnelle, de soutien à l'artisanat et de planification territoriale (gestion de parcs d'activités). L'État reconnaît aussi aux régions la possibilité de créer des « sociétés financières » (*società finanziarie*). La plupart des régions se dotent de ces sociétés dans le capital desquelles on trouve à la fois les conseils régionaux, les associations patronales, les organisations consulaires ou encore les institutions bancaires et de crédit (*cf.* Annexe n°1.5). Les sociétés financières pensées initialement pour financer les projets d'investissements régionaux (notamment les infrastructures) étendent peu à peu leur rayon d'action, en intervenant dans la gestion d'aires industrielles, le financement des centres de services aux entreprises, l'octroi des crédits et de prêts à taux favorable ainsi que la participation directe aux capitaux des entreprises. Elles deviennent ainsi l'instrument majeur utilisé par les conseils régionaux pour contourner les limites juridiques qui entravent leur action en matière de soutien aux entreprises et au développement industriel.

⁴⁸ Loi 382/1975 et DpR 616/1977. Ainsi, les régions se voient confier 25% du budget national. Donatella Della Porta, *La politica locale*, Bologna, Il Mulino, 2006. pp. 201-203.

Ainsi, les contraintes institutionnelles, pourtant nombreuses, se prêtent néanmoins à différentes interprétations. Les interventions régionales vont donc fortement varier en fonction des contextes institutionnels, politiques et socio-économiques locaux, et des époques. Si, au début, les régions avaient plutôt tendance à reproduire au niveau local les modalités d'intervention de l'État central, dans la deuxième moitié des années 1970, un changement de référentiel s'opère à la faveur notamment des actions en soutien à la compétitivité des PME. La territorialisation de l'intervention industrielle progresse parallèlement au développement des réflexions théoriques sur les systèmes productifs locaux et les districts industriels ainsi que sur leurs traductions en termes d'action politiques.

Dans un premier temps, les conseils régionaux mettent en place des politiques de nature essentiellement distributive, sous forme de subventions et d'interventions *ad hoc*. Il s'agit souvent d'interventions vouées à satisfaire la demande et les pressions des entreprises ayant accès aux élus régionaux. Ces mesures distributives s'accompagnent progressivement d'interventions plus proactives. En s'inspirant de l'expérience des districts et des doctrines du développement endogène⁴⁹, les conseils régionaux cherchent à refonder leur politique, en investissant le thème de l'innovation technologique des PME. À cet égard, l'expérience des « *centri di servizio per le imprese* » (centres de service aux entreprises) représente un compromis entre la forte nécessité d'action de la politique industrielle ressentie au niveau local et l'impossibilité des collectivités locales de mettre directement en œuvre ces actions, en vertu des limites législatives existantes. Ces structures étaient censées fournir des services spécialisés à forte valeur ajoutée, comme le transfert technologique⁵⁰. Elles se diffusent dans la plupart des régions italiennes grâce à l'initiative conjointe des collectivités locales, tout particulièrement des régions, et des associations patronales. Leur action se fonde sur la notion de « services réels ». Il s'agit d'une catégorie d'action publique qui, dans les années 1970, connaît un succès grandissant dans le débat sur la politique industrielle (*cf.* Annexe n°1.6). Elle recouvre des actions variées d'intervention dans la structure organisationnelle et productive des entreprises pour favoriser leur adaptation aux changements du contexte socio-économique. L'environnement – à savoir les informations, les

⁴⁹ La théorie de la croissance endogène se fonde sur deux postulats principaux : la technologie est considérée comme un produit endogène résultant d'un système territorial et la perfection des marchés est remise en cause. En s'opposant aux théories néoclassiques, l'ensemble des théories de la croissance endogène soutient que les différences en termes de productivité des territoires s'expliquent par les différences en termes de dotation technologique. Par conséquent, les politiques de R&D et d'innovation sont identifiées comme des variables possibles de différenciation de la croissance. Nous renvoyons à : Romer, Paul M. (1994) "The Origins of Endogenous Growth" *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 8, n°1, pp. 3-22.

⁵⁰ Il faut néanmoins souligner les fortes disparités entre les activités affichées des centres de services et les difficultés rencontrées dans leur mise en œuvre. Ainsi, si la plupart des centres de services se proposent de fournir de l'assistance technologique aux PME, il y a aussi des cas où la politique distributive – d'octroi d'aides financières – reste dominante. Pour un aperçu détaillé nous renvoyons à : Patrizio Bianchi et al., *op. cit.*

ressources technologiques et les relations inter-entreprises – est reconnu comme un facteur central du développement de l'entreprise. La mise à disposition des biens et des services localisés au sein du territoire dans lequel l'entreprise évolue est donc centrale dans l'approche du développement à l'origine de la notion de « services réels aux entreprises ».

L'expérience des centres de services, très inspirée d'un modèle de développement axé sur la PME/PMI, se veut donc une réponse aux échecs des politiques industrielles nationales, guidée par une approche sectorielle et axée sur le rôle de la grande firme fordiste. Les centres de services permettent aussi aux acteurs locaux, en particulier publics, d'expérimenter des formes de régulation alternatives à un modèle prédominant de type vertical. Jusqu'aux années 1970, l'action des collectivités locales en soutien au développement économique se limitait à un travail de médiation – par le truchement des réseaux partisans –, pour négocier des aides publiques et attirer les investissements des grandes entreprises, notamment étatiques. Cette pratique était particulièrement diffuse dans le *Mezzogiorno*, mais aussi dans les territoires du nord-est⁵¹. La coparticipation des associations patronales aux centres de service favorise ainsi l'émergence de formes horizontales de coopération entre acteurs publics et acteurs privés locaux.

Il est possible d'identifier trois formes d'actions qui sont à la base de l'interventionnisme économique des jeunes régions italiennes : 1) la création et/ou la participation à des sociétés financières actives dans l'assistance aux entreprises locales (subventions et crédits) ; 2) la promotion des zones, ou parcs, d'activités nommées AIA (*Aree industriali attrezzate*) ; et 3) l'offre de « services réels » aux entreprises, à travers la constitution de centres de services pour les entreprises. Malgré la diversité des mesures, il faut souligner que la politique industrielle ne représente à l'époque qu'un infime pourcentage des dépenses régionales (*cf.* Annexe n°1.7). Compte tenu de ces limites financières, avec un système qui était à l'époque encore très centralisé, la prise en charge de la politique industrielle par les conseils régionaux donne un point de vue original pour analyser l'émergence des formes de coopération territorialisée entre gouvernements politiques et organisations d'intérêt économique. Les associations patronales ont incité les conseils régionaux à investir précocement ce domaine d'action. Cela est notamment le cas de la région Lombardie, où le patronat joue un rôle très actif, tant dans l'élaboration que dans la mise en œuvre des interventions régionales.

⁵¹ Gian Paolo Barbieri, « Vecchi e nuovi servizi alle imprese: riflessioni di analisi e di politica », in AA.VV. *I servizi alle imprese. Attori e comportamenti della politica industriale locale*, Venezia, Marsilio, 1988, (« I Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini »), pp. 13-31.

1.3 *La Lombardie : une communauté politique fondée sur le binôme conseil régional-patronat*

Dans les années 1970 et 1980, l'enjeu du développement économique trouve un terreau fertile à l'échelle régionale. En dépit d'un cadre législatif restrictif, les régions émergent comme des acteurs intermédiaires susceptibles de répondre aux demandes de la sphère productive, en matière de soutien à l'industrie et plus particulièrement aux PME. Dans le cas lombard, la nouvelle institution régionale, dirigée initialement par un gouvernement centriste (DC), se montre sensible aux thèmes de la compétitivité des entreprises et des systèmes productifs locaux. Piero Bassetti – figure clé de la bourgeoisie industrielle lombarde, appartenant à une famille fondatrice d'une entreprise textile symbole de la première industrialisation du milieu du XIX^e siècle – est le premier président du conseil régional (1970-1974)⁵². Bassetti est par ailleurs un fervent partisan du régionalisme. Son mandat est essentiellement consacré au renforcement et à l'affirmation de l'administration régionale, notamment à l'approbation du statut régional. Rappelons que, durant ses premières années, les conseillers régionaux se réunissent dans les locaux de la province.

Suite aux élections de 1975, c'est autour de l'alliance programmatique entre la DC⁵³ et les Socialistes que se bâtit la politique régionale⁵⁴. C'est plus particulièrement dans la deuxième moitié des années 1970 que l'on peut situer le premier « acte stratégique » du conseil régional en soutien au développement économique, avec l'approbation du *Pacchetto Economico* – un ensemble de mesures législatives et de programmes d'action en soutien de l'industrie et de l'emploi. Les associations patronales, et tout particulièrement les industriels, suivent de près les processus bureaucratiques et législatifs régionaux et prônent l'établissement d'une stricte collaboration, sur les plans à la fois stratégique et opérationnel.

⁵² Bassetti, militant DC depuis 1947, avait été auparavant adjoint au bilan de la mairie de Milan lors des alliances de centre-gauche (DC-PSI). Il avait été responsable de l'élaboration du « *Piano Bassetti* », à savoir le premier plan de planification économique communale.

⁵³ Dominée à l'époque par un courant de centre-gauche, mieux connu sous le nom de la *Sinistra di Base*. Ce courant de la DC, qui trouve ses racines en Lombardie, comprenait parmi ses fondateurs-sympathisants E. Mattei, patron de PENI.

⁵⁴ La région Lombardie est dirigée du milieu des années 1970 à la fin des années 1980 par une alliance entre DC et PSI (Parti socialiste italien). Contrairement à la Vénétie couramment appelée « région blanche », en raison du vote plébiscitaire exprimé en faveur de la DC, la Lombardie se caractérise par une différenciation infrarégionale et idéologique plus marquée. Ainsi, la DC a été traditionnellement très forte dans les provinces de Bergame et de Brescia, alors que la province de Mantoue (sud-est) peut être considérée comme un « bastion » rouge, en raison du fort enracinement du PCI. Le PSI peut en revanche être considéré comme un parti plus « urbain » : c'est en effet dans les aires urbaines, et plus particulièrement à Milan, qu'il s'est historiquement développé et a traditionnellement recueilli plus de voix. Cela dit, dans la période qui va des premières élections régionales à la fin des années 1980, la DC a été continûment le premier parti du gouvernement.

1.3.1 L'activisme du patronat et sa contribution au façonnement de la politique industrielle régionale

Nous avons déjà insisté sur l'existence d'une réflexion au sein du groupe de *Giovani Industriali* milanais autour des modalités d'intégration des intérêts patronaux à l'action publique régionale. L'attitude pro-régionaliste est aussi sensible dans les prises de position de l'*Assolombarda*⁵⁵, l'association provinciale des industriels milanais. L'association est un groupe de pression dont l'influence va bien au-delà de la province et qui a historiquement joué un rôle prééminent au sein de la *Confindustria* et dans la politique économique et industrielle nationale. Cela s'explique essentiellement par la présence, parmi ses associés, de nombreux grands groupes de l'industrie italienne (Montedison, Pirelli et la Falck). Si l'association des industriels milanais est dominée par les grandes firmes fordistes, et donc par la grande bourgeoisie, elle assure également la représentation des intérêts de la petite et moyenne bourgeoisie. En effet, en 1970, environ 85% des entreprises associées à l'*Assolombarda* sont en dessous du seuil de 100 employés. Comme nous le montrerons ci-dessous, l'association intègre des politiques régionales, soit la « cause » des PME, dans sa stratégie d'influence. Ce choix peut s'expliquer par la volonté de maintenir, voire d'élargir, la représentativité de la petite et moyenne bourgeoisie, afin de pouvoir renforcer par la suite la force de l'association comme groupe de pression à l'échelle nationale.

La volonté de participer à la construction régionale émerge clairement des déclarations et des choix engagés par l'*Assolombarda*. Nous reportons ici un extrait du discours du président de l'*Assolombarda* prononcé en 1972, qui exprime bien les attentes des industriels en matière de régionalisation⁵⁶ :

« Aux régions revient la tâche de surmonter l'impasse qui caractérise la machine étatique, centraliste et bureaucratisée. [...] Les régions ne doivent pas uniquement promouvoir un rapport renouvelé entre classe politique et citoyens, mais aussi favoriser l'émergence d'une nouvelle classe politique et d'un nouveau mode de faire de la politique : plus opératoire, davantage à la mesure des problèmes réels, mais aussi plus proche des attentes des citoyens et des exigences des secteurs productifs. Ce scénario se heurte à des résistances objectives ; je fais référence aux difficultés relatives au transfert définitif de l'État aux régions des pouvoirs administratifs prévus par la Constitution. Une fois que les régions auront acquis une autonomie fonctionnelle effective, reste encore le problème de la définition des "règles du jeu", qui permettent à tous, et je souligne à tous, et donc aussi aux entrepreneurs, une réelle participation et la possibilité de contribuer à la construction concrète de cette nouvelle institution »⁵⁷.

⁵⁵ L'*Assolombarda* est la principale association de représentation des industriels de la *Provincia* de Milan. Les premières expériences d'associations libres des industriels datent de 1890. Suite à la période fasciste, en 1945, l'*Associazione industriale lombarda* est fondée. Pour une mise en perspective de l'histoire de l'association, nous renvoyons à *Quasi un secolo fa: dall'Archivio Assolombarda*, éd. Dante Ferrari, Milano, Edizioni industria lombarda, 1988.

⁵⁶ Comme précisé auparavant, le transfert des compétences et la stricte suppression des mécanismes de contrôle étatique a lieu uniquement entre 1975 et 1976, à la suite des pressions des élus régionaux. La constitution d'une « fronde » élus-intérêts patronaux peut être considérée comme un élément de forte pression sur l'État.

⁵⁷ Assolombarda, « Relazione del Presidente G. Pellicanò », *Assemblea generale Assolombarda*, Milano, 6 avril 1972. Source : site web de l'association : <http://www.assolombarda.it/chi-siamo/presidenti/>.

L'*Assolombarda* cherche à se présenter comme un « partenaire » de l'action régionale, à être intégrée de manière structurelle dans les négociations établies avec les services du conseil régional. L'établissement d'une coopération ne se fait pas sans résistances. Les élus régionaux craignent en effet une « captation » de leur autorité par le patronat – autorité qui est par ailleurs encore très fragile, en raison de la réticence étatique à supprimer les mécanismes de contrôle. D'autre part, les industriels ont historiquement manifesté une certaine méfiance vis-à-vis de l'administration publique. Le président des industriels, G. Pellicano, est un promoteur actif du rapprochement entre conseil régional et patronat, pour accompagner les processus de restructuration industrielle en cours. Sa contribution s'avère déterminante pour établir les contacts entre les services et faire avancer les négociations politiques, comme il le souligne en 1972 :

« Il ne faut pas cacher les difficultés. Il y a des problèmes de mentalité, de définition des tâches et des pouvoirs, des sphères d'influence. Cela dit, le temps n'est plus aux oppositions stériles ou aux préjugés réciproques entre classe politique et patronat : la nouvelle réalité régionale offre à ces deux forces l'occasion de surmonter des positionnements a priori critiques et antagonistes. Nous devons œuvrer à la mise en place de nouvelles règles de comportement pour *travailler ensemble* [en italique dans le document original] chacun dans sa propre sphère de compétences »⁵⁸.

Afin de faciliter les échanges avec le conseil régional, et conformément aux principes de la réforme organisationnelle de la *Confindustria* évoquée auparavant, les industriels ont procédé en 1971 à la création d'une association régionale, la *Federlombarda*. Dans la pratique, comme le souligne C. Guala, il s'agissait d'un bureau local de l'*Assolombarda*. La distinction entre les niveaux provincial et régional est quasiment inexistante en Lombardie. De fait, la *Federlombarda* n'a pas d'employés : les analyses et les observations produites puis transmises au conseil régional sont préparées par l'*Assolombarda*. Cette dernière est dotée d'un bureau d'études interne et de moyens humains, qui justifient le choix des autres associations provinciales de déléguer de facto à l'*Assolombarda* le pilotage des négociations avec le conseil régional⁵⁹. Dès sa création, la *Federlombarda* (et donc l'*Assolombarda*) lance, par le truchement de son bureau d'études économiques (*Ufficio Studi*), une série d'études sur le tissu productif lombard, qui seront par la suite utilisées par les services régionaux dans la première loi régionale programmatique des mesures pour la compétitivité. Notons qu'à l'époque le conseil régional ne dispose pas de centre d'études et de prospective interne. L'expertise et les informations mises à disposition par le

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Chito Guala, *op. cit.*

bureau interne de l'association se révèlent dès lors très importantes pour bâtir les premières mesures en soutien à l'industrie.

Outre les activités d'études et de veille économique, l'*Assolombarda* cherche à peser sur les mesures et les cibles de l'intervention économique régionale en alimentant constamment le débat public local autour des besoins et des perspectives de développement de la région. Il n'est pas anodin qu'au début des années 1970 l'association attire l'attention sur des études – assez inédites pour l'époque – insistant sur le rôle des PME dans les processus de développement industriel⁶⁰.

La contribution de l'association à la construction politique de la région se joue aussi sur un plan cognitif, de construction d'un récit territorial autour de l'identité et du rôle de la région. Au milieu des années 1970, les industriels promeuvent un colloque international, en présence des membres de la commission européenne, intitulé « Lombardie Région d'Europe »⁶¹, qui pose ouvertement la problématique de la compétitivité de la région à l'échelle européenne. La région est présentée comme une « charnière entre l'Europe et l'Italie », c'est-à-dire un espace économique et politique dans lequel il est possible (selon les industriels) de bâtir les fondements de la reprise de la croissance nationale vis-à-vis des autres économies européennes. Le colloque s'insère dans une stratégie plus ample de légitimation de la nouvelle institution régionale vis-à-vis de l'État. Dans cette optique, il contribue à alimenter le récit sur l'importance de l'échelon régional, comme espace politique et d'« innovation pour l'action publique », notamment dans le domaine industriel. Les industriels multiplient ainsi les interventions médiatiques, pour demander un déploiement des moyens de la part du conseil régional afin de gérer la restructuration industrielle⁶².

De son côté, le conseil régional avait déjà précocement investi le domaine de la politique industrielle, nonobstant les contraintes et l'incertitude législative. Le premier acte en matière industrielle date en effet de 1973. Il concerne la création des AIA (*Areie industriali attrezzate*) – parcs industriels permettant une relocalisation des activités industrielles dans une optique de

⁶⁰ « Le rôle des petites entreprises a récemment occupé le devant de la scène internationale. D'abord avec le "*Bolton Report*" (Bolton Report on Small Firms, 1971) et ensuite au cours du "Symposium International de Management" à Davos. À ces deux occasions, le rôle que les PME peuvent jouer dans la structure industrielle des pays avancés a été mis en avant. On a tout particulièrement insisté sur la flexibilité, qui leur permet de réagir promptement aux fluctuations du marché. [...] On a essayé de tirer des conclusions au sujet du succès de leurs performances qui semble être lié à l'usage de techniques de marketing innovantes, à l'autonomie financière, à la présence d'un groupe restreint mais très homogène de dirigeants et d'employés et à l'usage de technologies avancées ». in : Assolombarda, *op. cit.* (Notre traduction).

⁶¹ Federlombarda, « Lombardia regione d'Europa: atti del Convegno: Milano, 28-29 ottobre 1976 », Edizioni industriali, Milano, 1977. Nous renvoyons aux interventions de G. Pellicano (président de l'*Assolombarda*), G. Spadolini (Sénateur et membre du PRI-Parti républicain italien), U. Mosca (DG Affaires économiques et financières de la Commission Communauté Européenne), C. Scarascia Mugnozza (VP de la Commission Communauté Européenne), P. Bassetti, (ancien Président de la Région Lombardie), C. Garolfi (Président de la Région Lombardie) et C. Tognoli (maire de Milan).

⁶²G. Pellicanò (Présidente Assolombarda 1971-1977). «Pellicanò: la ristrutturazione industriale passa attraverso l'intervento regionale», 21 maggio 1976, *Il Fiorino*.

rééquilibrage infrarégional⁶³. En outre, en suivant une tendance observable dans toutes les régions, le conseil régional entre dans le capital de la société financière pour le développement, *Finlombarda* S.p.A., dont la fondation remonte à 1971. À la différence des sociétés financières régionales présentes dans les autres régions italiennes, la *Finlombarda* a une histoire particulière : elle a été créée à l'initiative des instituts bancaires lombards, notamment des caisses d'épargne. Le conseil régional restera tout au long des années 1970 minoritaire au conseil d'administration (15% des actions, atteignant ensuite 30%)⁶⁴.

En prévision de l'approbation des lois nationales accomplissant le processus de transfert des compétences et des ressources aux régions, le conseil régional décide de se doter d'une stratégie plus homogène dans le domaine industriel, qui sera ensuite baptisée *Pacchetto Economico*. Il est opportun de rappeler que l'industrie ne fait pas partie des compétences constitutionnelles des régions et que l'investissement de ce domaine d'action doit donc forcément se faire au travers de moyens indirects. Dans le processus d'élaboration des interventions en soutien à l'industrie, des relations de plus en plus étroites s'établissent entre les bureaux de la *Ferderlombarda* et les services de l'*Assessorato all'Industria* du conseil régional.

D'autres organisations représentatives des intérêts économiques, en particulier la Chambre de commerce et de l'industrie, cherchent à se faire promotrices d'une réflexion collective sur les stratégies de développement de l'économie lombarde. Lors de la Conférence économique sur l'économie lombarde (*Convegno Economico della Lombardia*, 1976), pour l'approbation d'un premier plan de mesures économiques régionales, la fédération régionale des Chambres de commerce (*Unioncamere*) cherche à trouver sa place dans le débat⁶⁵. Cette démarche répond essentiellement à une stratégie de « défense » de la part des consulaires. En effet, le processus de régionalisation s'est partiellement fait au détriment du rôle – déjà très incertain – des Chambres de commerce dans la politique de planification économique nationale (*cf.* encadré ci-dessous). L'*Unioncamere Lombardia* plaide dès lors pour qu'un rôle consultatif soit confié aux Chambres dans la planification économique territoriale à l'échelle régionale⁶⁶. Toutefois, si, pendant les deux

⁶³ Sitea (Società italiana per l'economia applicata), « Industria e realtà regionale », *Quale impresa: rivista di cultura e politica industriale*, éd. Comitato centrale giovani imprenditori, 1981, pp. 18-40.

⁶⁴ Les investissements de la société visaient essentiellement quatre champs : transports, développement des aires industrielles, immobilier résidentiel et gestion d'un fond de garantie bancaire pour les PME.

⁶⁵ Unione regionale delle Camere di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura della Lombardia, « Contributi al convegno economico della Lombardia », Milano, 20-21 maggio 1976. Source: Biblioteca della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

⁶⁶ Nous renvoyons à l'intervention du président P. Baragiola, « *Le Camere di Commercio per la ripresa economica della Lombardia* » (« Les Chambres de commerce pour la reprise économique de la Lombardie »), dont nous reportons ici un extrait : « Je voudrais rappeler ici que, dans le domaine très délicat de l'urbanisme et de la planification du territoire, les Chambres de commerce, en tant qu'expression des intérêts économiques généraux, ont le droit – et je voudrais dire aussi le devoir – d'intervenir et d'exprimer des opinions, de faire connaître leurs points de vue et d'être écoutées. [...] En Italie, et tout particulièrement en Lombardie, on ressent l'exigence d'une politique industrielle

décennies 1970-1980, les chambres consulaires cherchent à faire entendre leur voix et à engager des réflexions stratégiques pour le développement économique territorial, elles restent souvent prisonnières des jeux politiques qui se trament en leur sein⁶⁷. Ainsi, au cours de cette période, les relations entre l'*Unioncamere* et le conseil régional se caractérisent par un jeu de concurrence plutôt que de collaboration. L'*Unioncamere* est aussi extrêmement fragilisée dans le rôle de représentation des intérêts économiques, en raison de la présence d'associations patronales (industrielles, des artisans et des commerçants) « puissantes » et extrêmement organisées.

Encadré 4 : le rôle des Chambres de commerce dans la politique économique italienne

Nées grâce à l'initiative privée des corporations, suite à l'unification italienne de 1861, les Chambres de commerce se sont transformées en établissements publics pour la représentation des intérêts économiques auprès du gouvernement central. Ce dernier exerce une influence majeure dans le fonctionnement des Chambres. Pendant la période fasciste, les Chambres sont absorbées par l'État (*Consigli dell'Economia*). Le décret-loi du 21 septembre 1944 n°315 établit la constitution de Chambres de commerces dans chaque ville chef-lieu de province. Comme dans le cas français, les Chambres sont des établissements publics soumis au contrôle de l'État (nomination des présidents, approbation des bilans et possibilité de dissoudre le conseil). À partir de l'après-guerre, il est possible d'identifier trois périodes charnières dans l'histoire des Chambres de commerce : l'accomplissement des fonctions administratives et de veille économique ; la participation aux instances régionales de planification économique ; et un moment de crise concomitant à la régionalisation.

Lors de la période d'après-guerre et de reconstruction, les Chambres sont chargées des fonctions d'observation économique territoriale, incluant notamment l'édition de bulletins statistiques et la réalisation de publications telles que « *Sintesi economica* », centralisées par la fédération nationale des Chambres et mises à la disposition des ministères. Cette fonction d'observatoire s'accompagne de tâches plus proprement administratives et bureaucratiques (certification, registres des entreprises et des commerces, etc.). Les années de la planification économique (1960-1970) sont marquées par une « redécouverte » du rôle des Chambres de commerce par l'État. C'est au sein des comités régionaux de planification économique (*Comitati regionali per la programmazione economica*) que la contribution du monde consulaire à la politique économique nationale prend forme. Ces comités rencontrent les mêmes difficultés que les instances de planification nationale et se révèlent par ailleurs des scènes territoriales porteuses d'un centralisme masqué. Les années 1970 se caractérisent par une crise du rôle et de la fonction des Chambres. Cette évolution s'explique d'une part par le transfert des compétences dans les domaines de l'agriculture et de l'artisanat aux régions, qui sont par ailleurs chargées de mettre en œuvre des plans de planification régionale (dPR 1977) et d'autre part par l'impasse législative au sujet de la réforme des Chambres, qui ne sera appliquée qu'au début des années 1990 (cf. chapitre 4).

Voir :

Giuseppe Carone, « Il contributo delle Camere di commercio italiane alla programmazione economica: possibilità, capacità e limiti », *La Camera di Commercio di Milano*, 1965. Biblioteca e Archivio Storico della Camera di Commercio di Milano ; Alessandro Colombo, « L'Unione nello sviluppo del Paese: dalla ricostruzione alla programmazione », pp. 255 – 305, in Giulio Sapelli (a cura di) *Storia dell'Unione italiana delle camere di commercio: 1862-1994*, Soveria Manelli (Catanzaro), Rubbettino, 1997. ; Roberto Gianolio (dir.) *Le camere di commercio fra Stato e regioni : prospettive di riforma nei recenti disegni di legge*. Milano Giuffrè, 1979.

intégrée. En ce qui concerne l'échelle régionale, je dois préciser que les Chambres de commerce et la fédération régionale n'ont pas l'intention de s'attribuer des fonctions exclusives, qui par ailleurs ne seraient pas pertinentes. Toutefois, elles ont la volonté ferme d'opérer pour faciliter la coordination et la combinaison des efforts (souvent non intégrés, sectoriels et non organisés) qui sont promus dans ce domaine par des institutions centrales, locales, publiques et privées » (Notre traduction).

⁶⁷ Les présidents des Chambres de commerce sont en effet nommés par le ministère de l'Industrie et donc par les partis du gouvernement.

Pour ces raisons, l'*Unioncamere* se trouve donc marginalisée dans les travaux de préparation pour la première loi programmatique régionale. L'élaboration du *Pacchetto Economico* pour son volet industriel résulte essentiellement d'une collaboration intense qui s'est établie entre la technostructure de la région et la *Federlombarda*⁶⁸. Le programme comprend aussi des mesures consacrées à la politique de l'emploi et de la formation professionnelle. À cet égard, des groupes de travail mixtes patronat-syndicats de travailleurs sont mis en place par le conseil régional⁶⁹. Cette initiative trouve aussi la faveur des industriels, qui proposent la pérennisation des instances de dialogue avec la région et les syndicats⁷⁰. Les négociations débouchent sur le *Pacchetto economico* approuvé en 1978⁷¹. En ce qui concerne les mesures plus typiquement industrielles, ce dernier intègre une bonne partie des demandes formulées par la *Federlombarda*. Deux mesures en particulier portent la marque de l'association patronale : la création d'un centre de services aux PME pour l'innovation technologique (CESTEC)⁷² et la décision du conseil régional de déléguer aux associations patronales (ou à des consortiums d'entreprises) la possibilité de gérer directement d'autres centres territoriaux consacrés au transfert technologique et à l'assistance aux entreprises.

L'entrée en fonction du CESTEC subit des retards essentiellement dus à des désaccords entre le conseil régional et les associations patronales sur les règles de gouvernance interne et les missions du centre. Ainsi, selon F. Quaglia, la mobilisation des associations patronales (en particulier de la *Federlombarda*) et leur adhésion au CESTEC aurait principalement été guidées par une stratégie de renforcement de leur image et de leur représentativité⁷³. Le CESTEC fonctionne en effet essentiellement grâce aux contributions publiques du conseil régional qui, entre temps, a infléchi sa stratégie industrielle vers une action plus ciblée en soutien aux PME et aux systèmes

⁶⁸ Pour un aperçu des échanges entretenus entre les services régionaux et les notes et observations produites par la *Federlombarda*, nous renvoyons aux documents annexes (n°1.10). Voir aussi : Chito Guala, *op. cit.* pp. 941-942.

⁶⁹ Les groupes résultent de la volonté conjointe de collaboration du Président de l'*Assolombarda*, G. Pellicanò, et du secrétaire de la Chambre du travail de Milan (*Camera del lavoro di Milano*), Lucio de Carlini.

⁷⁰ « Conferenze permanenti proposte dall'Assolombarda », *Il Corriere della Sera*, 10 aprile 1976.

⁷¹ Création d'un comité de coordination régional pour la politique industrielle et l'emploi, ouvert aux partenaires sociaux (patronat et syndicat) avec la mise en place des observatoires provinciaux ; promotion de consortiums industriels entre municipalités, « *comprensori* » (organisations intercommunales) et provinces pour la réalisation d'infrastructures et de zones d'activité industrielles ; soutien aux crédits des entreprises avec la création de la société régionale (privée) *Federfidi Lombardia S.r.l.*, opérant comme fond de garantie des prêts pour les PME ; soutien au développement technologique avec la création du CESTEC (voir infra) ; et plan pour la formation professionnelle et l'emploi des jeunes.

⁷² Créé en 1979, le CESTEC est un centre spécialisé dans le transfert technologique et l'innovation pour les PME. Le capital social était initialement réparti entre la région Lombardie (50%), la *Federlombarda* (30%), l'*Unioncamere* (10%) et les associations professionnelles d'artisans (10%). Le centre offre des services d'assistance (organisationnelle et technique) aux PME pour le transfert technologique avec aussi une action d'animation et de diffusion de l'information. Le CESTEC est chargé de la gestion du plan régional sur l'innovation technologique (« *Progetto Innovazione Tecnologica* ») dans les années 1980 (cf. chapitre 2).

⁷³ « Il Centro Lombardo per lo Sviluppo Tecnologico delle Piccole Imprese - CESTEC S.p.A. », in AA.VV., Floriana Quaglia. *I servizi alle imprese. Attori e comportamenti della politica industriale locale*, Venezia, Marsilio, 1988, (« I Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini »), pp. 69-81. p. 72.

productifs locaux (voir infra). La création du CESTEC est en tout cas révélatrice d'une tendance plus large à la territorialisation progressive de la politique industrielle, favorisée par l'implication – symbolique ou opérationnelle – des associations patronales.

Les informations et les observations fournies par les centres d'études des associations patronales ont été fondamentales pour informer l'action régionale, notamment dans les années 1970. En effet, les premières études de l'IReR (*Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia*) – établissement public de recherche censé accompagner et supporter la mise en œuvre des politiques régionales dans la structure industrielle lombarde – remontent à 1977, lorsque les textes préparatoires pour le *Pacchetto Economico* étaient déjà bien avancés. L'IReR, officiellement créé en 1974, ne devient opérationnel qu'à partir de 1977-1978. Le centre va progressivement lancer plusieurs études et recherches sur la structure productive et jouer un rôle d'activateur de l'action publique régionale (cf. chapitre 2). L'une des premières recherches porte sur le « *Progetto Competitività* »⁷⁴. Il s'agit d'une démarche prospective sur l'état des lieux de l'industrie lombarde, présentée comme possible base d'un programme d'action régional pour la décennie 1980. Les finalités du projet sont décrites en ces termes :

« Il s'agit de poser un cadre cognitif et méthodologique pour la formulation d'hypothèses en faveur d'une politique d'intervention active de la région dans le soutien et l'orientation des activités productives, en ce qui concerne à la fois les problématiques de reconversions industrielles de secteurs en crise et le développement de typologies productives plus qualifiées, axées sur l'innovation »⁷⁵.

Malgré la crise du Triangle et des grandes firmes, en 1975 l'industrie pèse encore 52% du PIB régional⁷⁶. Le rapport fait le constat de l'existence d'un processus spontané de mutation du tissu productif lombard qu'il suggère d'accompagner. Il met en particulier l'accent sur le rétrécissement des secteurs traditionnels à fort contenu de capital (sidérurgie et chimie de base) et sur le produit industriel régional et les emplois, en faveur d'une expansion de secteurs plus innovants à fort contenu technologique (mécanique et pharmaceutique). Il insiste aussi sur la nécessité de favoriser la montée en gamme des secteurs traditionnels (textile, électronique et meubles). Ces secteurs avaient été traditionnellement laissés de côté, notamment par les

⁷⁴IReR, *La competitività dell'industria lombarda: rapporto di sintesi*, Milano, 1977. Source : Biblioteca della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

⁷⁵*Ibid.* p. 8 (Notre traduction). L'étude analyse les évolutions des emplois et des investissements de 48 secteurs industriels.

⁷⁶Le tertiaire compte 37% contre 4% pour les activités agricoles. Il s'agit d'un modèle de spécialisation productive comparable seulement à la région du Piémont (53% du PIB régional dans le secteur secondaire). Toutefois, les effets de la crise industrielle et l'émergence de « nouveaux » territoires à forte spécialisation industrielle (Troisième Italie) sont déjà visibles : si, en 1970, la Lombardie contribuait à elle seule à plus d'un tiers du produit industriel national et à un quart du PIB, en 1975 ces données diminuent légèrement, respectivement à 28 et 21%.

politiques industrielles nationales, en raison des faibles marges de profit dans les années du « boom économique ». L'IReR va ensuite approfondir la connaissance de ces secteurs, au travers d'une analyse territorialisée, qui lui permet de cartographier les systèmes productifs lombards⁷⁷. Ces études permettent de mettre en lumière la dynamique, très positive en termes de création d'emplois, qui caractérise ces territoires d'industrialisation diffuse, où opèrent surtout des PME, voire des TPE (*cf.* Annexes n°1.8 et 1.9). Sur la base de ces recherches, une stratégie de politique publique se façonne à l'échelle régionale. Elle est fondée sur deux volets : assistance aux secteurs matures au travers de la gestion des plans sociaux et de l'octroi d'aides (en particulier à la sidérurgie) et par la mise en place des services d'assistance technique aux PME dans les secteurs plus dynamiques, situés en l'occurrence dans des territoires non-métropolitains (Varese, Como, Lecco, Bergamo, Brescia, Monza et Cantù). Enfin, il ne faut pas négliger les mesures dans des zones dites de rééquilibrage industriel, situées dans la zone du fleuve Pô et des provinces en territoire de montagne⁷⁸.

Ainsi, après la phase de construction politico-administrative, qui a duré quasiment une décennie, le conseil régional développe progressivement une capacité d'expertise « interne ». Cela s'accompagne aussi d'un renforcement de ses services. Les liens tissés entre sphère patronale et élite bureaucratique-politique régionale sont mis en cause par un double phénomène. Le début des années 1980 est marqué par un recul, bien que modeste, de la DC, notamment dans l'aire urbaine milanaise. La sphère patronale est aussi touchée par des changements, visibles dans une radicalisation des conflits avec les syndicats d'ouvriers. Ces changements vont progressivement remettre en question le système de relations qui s'est établi entre conseil régional et associations patronales (voir *infra*).

1.3.2 Un système régional néo-corporatiste ?

La mobilisation du patronat a indéniablement inspiré et favorisé les premières mesures régionales en soutien à l'industrie, en lui assurant un soutien opérationnel et politique fondamental. Cet activisme de l'*Assolombarda*, qui cherche à établir une collaboration très institutionnalisée avec la

⁷⁷ Gioacchino Garofoli, *Industrializzazione diffusa in Lombardia: sviluppo territoriale e sistemi produttivi locali*, éd. I.Re.R., Milano, 1983. Source : Biblioteca d'Euopolis, ex IReR.

⁷⁸ Ainsi, tout au long des années 1980, l'action du conseil régional dans le domaine industriel va se concentrer sur trois domaines : assistance à la compétitivité des entreprises, en particulier des PME (soutien aux projets d'innovation et aides pour la promotion des politiques de qualification de la main d'œuvre et des produits) ; actions ciblées en soutien aux systèmes productifs locaux (au travers de l'octroi d'aides financières aux centres de services technologiques localisés dans la région) ; et mesures pour la reconversion industrielle et la ré-industrialisation des aires en crise (projet *Reconsider* dans la sidérurgie, *cf.* chapitre 2). Regione Lombardia, settore industria e artigianato, servizio industria, *Le politiche industriali della Regione Lombardia: strategie, normative, attuazione*, Milano, 1995. Source : Biblioteca Isimbardi, Provincia di Milano.

région, est un fait assez inédit, en comparaison aux modes d'interactions entre État et intérêts privilégiés à l'échelle nationale. En effet, comme nous l'avons vu auparavant, les relations entre l'État et les intérêts économiques étaient fondés sur l'existence de liens entre fonctionnaires et grandes firmes privées, facilités par la médiation partisane⁷⁹. Sans sous-estimer l'existence des liens personnels entre industriels et élus régionaux, notre analyse nous a permis de mettre l'accent sur l'existence, tout au long des années 1970, de « liens institutionnalisés » de collaboration entre conseil régional et *Federlombarda*. Au cours de cette période, les échanges inter-organisationnels se font plus réguliers, autour de l'élaboration commune de notes, de rapports, mais aussi de la participation des représentants du patronat aux travaux des commissions régionales.

Ce système de relations territorialisées et institutionnalisées n'est pas une spécificité lombarde. Dans une autre région, l'Emilie-Romagne, L. Parri a pu montrer la structuration des réseaux de collaboration autour de l'expérience de l'ERVET (*Ente regionale per la valorizzazione economica del territorio*), équivalent émilien du CESTEC⁸⁰. Le cas émilien se caractérise par une plus large participation des acteurs. L'Emilie-Romagne devient ainsi le champ d'expérimentation local d'un compromis historique qui a échoué au plan national⁸¹. Il implique le PCI d'une part – qui tient la région mais contrôle aussi le système des coopératives et les syndicats des travailleurs – et les organisations représentant les intérêts de la bourgeoisie locale (associations patronales, coopératives blanches, banques et consulaires). En revanche, dans le cas lombard, nous assistons à une marginalisation des syndicats ouvriers dans le processus d'élaboration des politiques industrielles⁸². Cette marginalisation apparaît plus nettement à partir de 1980, notamment à la suite des changements dans les attitudes du patronat. Pendant les années 1970, G. Pellicanò, président de la *Federlombarda*, avait défendu l'idée de dispositifs de concertations tripartites incluant les syndicats de travailleurs. Les années 1980 marquent un changement au sommet de l'association, qui s'accompagne aussi d'un durcissement des orientations vis-à-vis des syndicats⁸³. Dans la même période, on assiste aussi à une complexification des rapports avec le conseil

⁷⁹ Joseph La Palombara, *Interest groups in Italian politics*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1964.

⁸⁰ Leonardo Parri, *Due regioni per la piccola impresa. Le politiche dell'innovazione tecnologica in Emilia-Romagna e Rhône-Alpes*, Milano, Franco Angeli, 1993.

⁸¹ *Ibid.* pp. 79-80.

⁸² Selon Maraffi, qui a approfondi les relations entre syndicats de travailleurs et conseil régional, cette marginalisation s'explique par l'absence d'une ligne économique-industrielle claire et définie au sein des organisations syndicales, dont l'action se focalise prioritairement sur des demandes d'interventions dans des cas de crises productives. La gestion de ces dernières est par ailleurs extrêmement politisée et conflictuelle. Les échanges se jouent sur le plan de la légitimation et de l'échange de ressources matérielles plutôt que sur celui de la mise en œuvre conjointe de politiques publiques. Marco Maraffi, *op. cit.*

⁸³ Massimo Mucchetti, « Radiografia dell'Assolombarda », *Orientamenti nuovi per la piccola e la media industria*, vol. 9, luglio 1979, pp. 8-15.

régional, visible dans les prises de position des industriels vis-à-vis de la politique de planification territoriale de la région urbaine milanaise. Le patronat demande des règles plus souples pour accompagner les relocalisations industrielles. L'orientation qui domine à la fin des années 1970, notamment dans la politique urbanistique de la ville de Milan et de son aire urbaine, est celle d'un contrôle strict des délocalisations, afin de limiter le phénomène d'expulsion des classes ouvrières du centre-ville et de la première couronne⁸⁴. À cet égard, la *Federlombarda* commandite en 1980 un rapport sur la politique de planification territoriale du développement industriel⁸⁵. Si ce dernier n'est pas véritablement un contre-projet, il contient des lignes et des propositions d'action précises, notamment en ce qui concerne la « place » des industriels dans la contractualisation :

« Il y a eu un transfert de l'hégémonie décisionnelle depuis le secteur industriel vers l'axe administration publique et sphère du travail-syndicats. [...] Un tel transfert a contraint le secteur industriel à subir pas mal de décisions. Aujourd'hui, l'enjeu pour les entrepreneurs semble donc de récupérer de la capacité de décision [*decisionalità*] dans ce domaine, notamment là où le territoire est un véritable facteur de production et qui doit, à ce titre, être combiné avec les autres facteurs pour les stratégies des entreprises »⁸⁶.

Dans le rapport, l'activisme des syndicats est présenté à plusieurs reprises comme un obstacle à l'action et au développement industriel. Il ne s'agit pas de la seule contrainte puisque la bureaucratisation de l'administration locale et régionale est aussi âprement critiquée. L'objectif affiché est donc de récupérer de la « *decisionalità* » (capacité de décision) et, par là, une influence dans la politique de planification territoriale. Cet extrait montre bien la volonté très marquée d'infléchir et de peser sur le cours des politiques régionales. L'assouplissement progressif des contraintes urbanistiques dans les années 1980, notamment dans la ville-centre, ira dans le sens des demandes patronales (*cf.* chapitre 2).

À la lumière de ces considérations, comment peut-on qualifier le système des relations qui, dans les années 1970, préside à la structuration des premières initiatives régionales de soutien à l'industrie ? Maraffi avance l'hypothèse d'une proximité de la situation lombarde avec le modèle allemand de régulation économique, autrement dit de l'existence d'un système d'intermédiation des intérêts de type néo-corporatiste⁸⁷. Nous allons nous concentrer sur deux aspects mis en

⁸⁴ Le conseil régional avait récupéré de l'État la compétence d'approbation et de ratification des plans d'urbanisme communaux et provinciaux.

⁸⁵ Federazione regionale fra le Associazioni industriali della Lombardia, *Proposte per la politica territoriale dello sviluppo industriale lombardo*, Milano, Edizioni industriali., 1980. 2 vol. Nous renvoyons au chapitre VII, « Gli obiettivi della politica territoriale dello sviluppo regionale lombardo » pp. 543-592.

⁸⁶ p. 16, *Ibid* (Notre traduction).

⁸⁷ Marco Maraffi, *op. cit.*

avant par la théorie néo-corporatiste : l'échange qui a présidé l'établissement des relations de collaboration entre l'État (le conseil régional) et les intérêts (*Assolombarda-Federlombarda*) et les impacts de ces relations sur le contenu des initiatives engagées⁸⁸.

Nous pouvons commencer par mettre en lumière la stratégie de la *Federlombarda*, qui a cherché à se présenter comme un partenaire, voire le moteur de la politique régionale, tant sur le plan stratégique qu'opérationnel. Le principe du « *far fare* » (« laisser faire [les entrepreneurs] »), tel qu'il est présenté par les entrepreneurs, est assez représentatif de la structure des relations qui s'est instaurée avec le conseil régional dans les années 1970 :

« Ce principe trouve sa substance dans l'accord programmatique qui scelle la collaboration entre Fédération des industriels et conseil régional, dans le but de la poursuite d'objectifs communs, qui sont réalisés en déléguant la gestion des projets aux entrepreneurs. [...] La *Federlombarda* a travaillé durement pour convaincre la région d'accepter un niveau de collaboration plus poussé »⁸⁹.

Nous sommes donc face à une importante capacité de mobilisation des intérêts. Le type de relations qui se sont instaurées entre le conseil régional et la *Federlombarda*, notamment dans le cadre de l'élaboration des premières mesures en soutien à l'industrie (avant 1978), s'éloigne toutefois à notre sens d'un modèle de type corporatiste, et ceci en raison des caractéristiques propres du conseil régional. Durant cette période, ce dernier dispose de capacités institutionnelles encore très limitées. Nous avons déjà souligné le fait que les premières études du centre de prospective et d'aide à la décision régionale (IRER) interviennent après l'approbation du *Pacchetto Economico*. Le mode de relation qui s'est instauré entre le conseil régional et les associations patronales s'apparente plutôt à une forme de gouvernement guidé par les intérêts: faute de capacités internes, le conseil régional s'est largement appuyé sur les intérêts économiques, auxquels il a choisi de déléguer la poursuite des objectifs sur lesquels existe un accord de fond, la prospérité du tissu productif lombard⁹⁰. L'analyse des types de mesures

⁸⁸ Voir ; Yves Mény et Jean-Claude Thoenig, *Politiques Publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989, pp. 98-106.

⁸⁹ Ces lignes sont tirées d'un rapport d'études commandé par le groupe des *Giovani Industriali* de la *Confindustria* sur les politiques industrielles dans les régions italiennes. Sitea (Società italiana per l'economia applicata), « Industria e realtà regionale », *Quale impresa : rivista di cultura e politica industriale*, éd. Comitato centrale giovani imprenditori, 1981, p. 31.

⁹⁰ Ainsi, le système de relations entre la *Federlombarda* et le conseil régional s'apparente plus à ce qu'Atkinson et Coleman, dans leur analyse des relations entre État et intérêts économiques organisés de politiques industrielles sectorielles, qualifient de *clientele pluralism* c'est-à-dire : « In the case of clientele pluralism the state actually relinquishes some of its authority to private sector actors, who, in turn, pursue objectives with which officials are in broad agreement. Ostensibly, it is the details over which these 'private interest government' have control. Situations in which business associations undertake these responsibilities include those in which insufficient resources are available within state agencies, or where there are no objectives the state wishes to see achieved, short of the prosperity of the sector itself. Since prosperity is precisely what the business community has in mind, there is not better custodian of sectoral interest than the representatives of business », Michael M. Atkinson et William D.

financées par le conseil régional fait par ailleurs clairement ressortir la prise en compte des intérêts défendus par les industriels. Il existe en effet un déséquilibre assez net entre les mesures destinées à la qualification des travailleurs et celles pour les entreprises (en termes de services spécialisés mais aussi de « sauvetage » en cas de crise de la production)⁹¹.

Conclusions de la section 1

Le cas lombard se caractérise par la mise en place d'un système territorialisé de régulation de l'économie, qui se développe grâce à la mobilisation des institutions patronales, en particulier de la *Federlombarda*, et en dépit des contraintes institutionnelles qui pèsent sur l'action du conseil régional. Ce processus détone avec la prise en charge très limitée du développement économique de la part des acteurs plus « urbains » (*cf.* chapitre 2). Se pose alors la question de savoir si le système des rapports que l'on vient d'analyser a effectivement entraîné une régionalisation des systèmes d'acteurs. La réponse ne peut être que mitigée car l'établissement des relations entre associations patronales et conseil régional ne se fait pas au détriment des relations entre l'État et le patronat au niveau national.

Ceci dit, l'institutionnalisation des relations et l'intensité des échanges entre les intérêts économiques organisés et le conseil régional font de la Lombardie un cas assez particulier dans le panorama italien. Comme plusieurs chercheurs l'ont bien montré, les régions arrivent difficilement à structurer les intérêts à leur niveau⁹². Comment peut-on expliquer cette « exception » lombarde ? Au-delà des facteurs contextuels de type politique – la continuité partisane assurée par le compromis entre DC et PSI – et sociologiques – la proximité idéologique et sociale entre élites politiques et économiques⁹³ –, la présence d'une association patronale, la puissante *Assolombarda*, mobilisée sur ces thèmes, capable d'organiser les demandes de ses adhérents et recevant de facto une délégation des autres associations industrielles, apparaît comme la variable qui, plus que d'autres, a permis la structuration des premières initiatives régionales en soutien au développement.

Coleman, « Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies », *British Journal of Political Science*, vol. 19/1, pp. 47-67. p.55.

⁹¹ A. Lassini, *Gli interventi regionali per i servizi alle imprese*, Milano, Franco Angeli, 1985.

⁹² Carlo Trigilia, « The paradox of the region: economic regulation and the representation of interests », *Economy and Society*, vol. 20/3, 1991.

⁹³ La composition socio-professionnelle de la classe politique régionale (élus régionaux des premières législatures) se caractérise par une prédominance de la « bourgeoisie » (56,4%) sur la « classe moyenne » (28,1%) et la « classe ouvrière » (13%). Cette classe politique cumule à la fois ressources partisans, économiques, culturelles et prestige social. Si l'on considère l'extraction sociale des élus régionaux lombards (profession du père), il émerge en effet une surreprésentation de la « bourgeoisie » (30,5%) par rapport à la moyenne nationale (15,6%). Fiorenza Elisa Santi, « Classe politica », in Ettore Rotelli, (éd.). *La regionalizzazione /*, vol. 1, éd. Ettore Rotelli, Giuffrè, Milano, 1983. 2 vol., (« Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica. Archivio Nuova serie »), pp. 533-625.

2 France : dirigisme et keynésianisme spatial, ou le développement local sponsorisé par l'État

Dans la section précédente, nous avons vu comment, dans le cas lombard, l'incapacité de l'État central à faire face aux transformations économiques, le processus de régionalisation, mais aussi la mobilisation des intérêts patronaux ont participé à une territorialisation certes partielle des politiques industrielles. Dans le cas lyonnais, c'est davantage sous l'égide de l'État, par le truchement des politiques sectorielles et de la politique d'aménagement que se façonnent les premiers projets de développement économique portés par les acteurs locaux au début des années 1970. Certes, les années 1970 sont marquées par une remise en question du projet hégémonique planificateur de l'État. Dans le cas de Lyon, cela se manifeste par une opposition des élites économiques à certaines priorités fixées par les services étatiques et c'est cette opposition qui va donner lieu à la structuration des premières mesures locales en soutien au développement. En dépit de cela, nous montrerons que la mobilisation des patrons locaux n'entraîne pas de véritable autonomisation de l'action économique locale. Cette dernière reste doublement influencée par l'État : d'une part sous la forme d'injonctions acceptées par les acteurs locaux et d'autre part sous la forme d'une légitimation « par le haut » des initiatives locales en soutien au développement.

2.1 Grandeur et crise de la planification économique nationale : l'essor des politiques locales de développement

L'expérience française en matière de politique économique et de planification du territoire peut être considérée comme la quintessence du keynésianisme spatial tel que théorisé par N. Brenner⁹⁴. L'État planificateur exerce une influence majeure en matière d'orientation de la politique économique, articulée à une action volontariste d'organisation de l'espace national selon une logique d'équilibre territorial. Cette influence se manifeste tout particulièrement par la force de ses services centraux et déconcentrés. Cette situation amène certains auteurs à défendre la thèse de l'inexistence d'un gouvernement local en France, lui préférant l'expression d'administration locale, pour souligner la dépendance du local vis-à-vis de l'échelon étatique⁹⁵. Dans un premier temps, nous allons analyser brièvement les traits saillants de la politique nationale de planification économique et d'aménagement du territoire dans la période des Trente

⁹⁴ Neil Brenner, *op. cit.*

⁹⁵ Albert Mabileau, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1995.

Glorieuses. Dans un deuxième temps, nous évoquerons les premières mobilisations locales en soutien au développement économique, consécutives à la crise du début des années 1970.

2.1.1 La politique de dirigisme économique et de keynésianisme spatial à son sommet

Contrairement à l'Italie, la France se caractérise, pendant toute la période des Trente Glorieuses, par un style d'intervention économique « dirigiste »⁹⁶. La planification économique est la manifestation la plus évidente de ce mode de régulation politique⁹⁷. Dès 1946, le Commissariat Général au Plan promeut en effet une politique structurelle de modernisation de l'appareil productif national. Sans surestimer l'unité de la politique de planification économique⁹⁸, en France, contrairement à l'Italie, la politique économique est portée par une élite technocratique de « planificateurs internes » à l'administration, mettant en œuvre une action coordonnée sur le long terme. Le style de régulation dirigiste n'exclut cependant pas l'existence de formes de consultation, d'accommodement, voire de cooptation des intérêts, notamment dans le processus de mise en œuvre des interventions. Il se caractérise néanmoins par une capacité à contrôler et à dicter les orientations générales, notamment dans le cas de politiques jugées stratégiques par l'État. Cette capacité de contrôle est assurée tout particulièrement par la présence d'une administration forte, porteuse d'une vision pour le développement, et autonome⁹⁹.

Pendant la IV^{ème} République, l'action planificatrice de l'État est dominée par une logique sectorielle de renforcement des secteurs de base et des équipements collectifs (logements, infrastructures, etc.) pour soutenir la reconstruction et la modernisation de l'appareil productif.

⁹⁶ Nous retenons la définition de dirigisme proposée par V. Schmidt à partir de la typologie des relations établies entre État et intérêts sociétaux : « In the statist pattern, government decision-makers and decision-making organization take a leadership role in policymaking and have primary control over structuring the “state-society relationship”, meaning that they are for the most part able to dictate the pattern of interest representation and to resist the pressures of interests, whether organized or not, where they choose ». p. 47. Vivien Ann Schmidt, *From state to market?: the transformation of French business and government*, Cambridge [England]; New York, Cambridge University Press, 1996. Chapitre 2 “The statist pattern of policymaking”, pp. 46-70.

⁹⁷ Peter A. Hall, *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press, 1986.

⁹⁸ Ainsi J. Hayward se positionne de manière critique vis-à-vis des analyses surévaluant l'unité du dirigisme dans la politique économique, tout particulièrement industrielle, en insistant davantage sur « le caractère fragmenté de la communauté politique économique française [...] où le pouvoir est dispersé entre des sous-systèmes à moitié autonomes dont chacun poursuit ses propres objectifs politiques et dispose d'une clientèle industrielle propre ». p. 131. Jack E. Hayward, « Les politiques industrielles et économiques », in *Traité de Science Politique*, vol. 4, Paris, PUF, 1984, (Les politiques publiques). pp. 89-153.

⁹⁹ Ainsi, comme le souligne V. Schmidt, la présence d'une haute fonction publique a permis de palier aux faiblesses structurelles du système parlementaire de la IV^{ème} République, assurant, malgré l'instabilité politique, la poursuite d'une politique volontariste et interventionniste en économie : « Even though the Fourth Republic had anything but statist institutional arrangements, given its weak executive and transformative legislature, highly permeable to interest group pressures, heroic industrial policymaking obtained nevertheless not simply because of a shared commitment to the idea of planning but also because the financial resources and the independence of the bureaucracy were both assured.. Thus, although the Fourth Republic resembled the Third in its parliamentary paralysis – with no clear majority and little leadership – it did nevertheless have vision with regard to industrial policy, and civil servants capable of initiatives policy and mobilizing the necessary forces to carry it through ». Vivien Ann Schmidt, *op. cit.* p. 52.

Cet objectif est poursuivi avec la nationalisation des entreprises dans les secteurs stratégiques pour la modernisation industrielle (bancaire et énergétique) et avec la mise en place de mesures « keynésiennes » de soutien à la demande. Sous la V^{ème} République, la planification économique est mise au service d'une politique industrielle plus ciblée, visant à soutenir la compétitivité des entreprises privées et publiques, pour faire face à la compétition internationale. Le gouvernement encourage la concentration industrielle, avec le renforcement des champions nationaux, intensifie l'interventionnisme étatique dans des secteurs stratégiques (aéronautique et informatique) et promeut des opérations de fusion et d'acquisition dans le secteur privé¹⁰⁰.

À ses débuts, la planification économique à la française n'accorde pas d'attention particulière aux effets territoriaux du développement économique. Le volet territorial, et plus particulièrement régional, de la planification apparaît progressivement dans les années 1950. Un champ d'intervention – la politique d'aménagement du territoire – fondé sur la notion d'équilibrage des fonctions et des populations à l'échelle du territoire national se construit progressivement¹⁰¹. Il se décline en un large éventail d'interventions dans le champ de l'équipement, du logement, de la planification et du développement industriel¹⁰². En 1963, la création de la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), rattachée au Premier ministre, et par voie indirecte au Commissariat Général au Plan, témoigne du compromis entre les deux perspectives de planification : sectorielle et territoriale. L'aménagement du territoire est en effet conçu comme un sous-système de la politique économique nationale.

La politique de décentralisation industrielle est l'un des principaux axes de la politique d'aménagement du territoire pendant la décennie 1950-1960. Elle concerne essentiellement les zones de l'ouest et du sud-ouest de la France, riches en populations libérées par l'agriculture. Elle se traduit par la mise en place de primes pour la localisation des activités industrielles¹⁰³. Selon le célèbre slogan « une usine pour chaque chef-lieu de canton », l'État central cherche à favoriser la délocalisation des entreprises parisiennes en province. Les résultats de cette politique sont

¹⁰⁰ La politique industrielle est aussi supportée par de « grands projets », à savoir d'investissements étatiques dans le domaine de la recherche et développement, des infrastructures (TGV) et des équipements collectifs, censés supporter le développement des firmes publiques et privées.

¹⁰¹ Comme le fait remarquer N. De Montricher, le développement des interventions volontaristes d'organisation de l'espace selon une logique d'équilibre territoriale est lié aux effets de restructurations du secteur industriel et remonte aux années 1930. Toutefois, c'est à partir des années 1950-1960 que ces interventions se précisent dans de nombreux États occidentaux. Cette action est essentiellement guidée par deux logiques : la première économique, de réduction des dysfonctionnements liés à la concentration industrielle, et la deuxième politique, de garantie des conditions de stabilisation de l'intégration sociale. Nicole De Montricher, *L'aménagement du territoire*, La Découverte, Paris, 1995.

¹⁰² Jean-Paul Laborie, Jean Francois Langumier, Priscilla de Roo[et al.], *La politique française d'aménagement du territoire : de 1950 à 1985*, Paris, La Documentation française, 1985. p. 15.

¹⁰³ Les incitations à la décentralisation industrielle comprennent des primes, des avantages fiscaux et des aides indirectes, telles que réduction de la patente (ancienne taxe professionnelle), la réduction des prix des terrains, la redevance pour la construction de locaux, etc.

modestes : dans la plupart des cas, la relocalisation des industries s'effectue en Île-de-France ou dans les régions déjà industrialisées du nord et du nord-est. Dans la même optique, des Sociétés de développement régional (SDR) sont créées à partir de 1955 sur l'ensemble du territoire, à l'exception de Paris. Il s'agit de sociétés financières anonymes de droit privé, apportant des financements directs aux entreprises, d'abord industrielles puis tertiaires. Elles sont particulièrement actives dans des régions marquées par la crise de l'emploi industriel telles que le Nord-Pas-de-Calais.

À partir du milieu des années 1960, la politique d'aménagement du territoire se tourne plus explicitement vers l'objectif de renforcement de l'« armature urbaine française »¹⁰⁴. La politique des métropoles d'équilibre est l'expression la plus évidente de ce virage. Elle concerne huit aires métropolitaines¹⁰⁵ dont Lyon-Saint-Étienne-Grenoble. La politique des métropoles d'équilibre vise à doter les espaces régionaux d'équipements tertiaires et de centres de décisions à la fois publics et privés (centres de recherche, universités, sièges d'entreprises et services bancaires), pouvant contrebalancer la suprématie de la capitale. Des primes pour la localisation des activités tertiaires, soumises à des critères de créations d'emplois, sont introduites par la DATAR. Par ailleurs, les métropoles d'équilibre sont dotées d'un centre directionnel et d'affaires (la Part-Dieu à Lyon, Mériadeck à Bordeaux, etc.). La politique de tertiarisation prévoit dans certains cas, comme celui de Lyon, l'introduction de mécanismes incitatifs (procédure de l'agrément), censés encourager l'installation des entreprises industrielles hors de l'agglomération, afin de libérer de l'espace pour les activités tertiaires¹⁰⁶.

La politique des métropoles d'équilibre est soutenue par la mise en place de structures techniques consacrées : les O.R.E.A.M. (Organismes d'études et d'aménagement de l'aire métropolitaine). Regroupant des spécialistes de différents secteurs et le plus souvent dirigés par des membres des grands corps de l'État (principalement des ingénieurs des Ponts et Chaussées), les O.R.E.A.M. ont pour mission de faire progresser la réflexion sur les conditions de développement des aires métropolitaines, à travers l'approbation d'un schéma de développement – une sorte de document de planification stratégique sur les lignes de développement des aires métropolitaines à l'horizon 2000. Les O.R.E.A.M. ne sont que l'une des structures périphériques mises en place par

¹⁰⁴ Nicole De Montricher, *op. cit.*

¹⁰⁵ Lille-Roubaix-Tourcoing, Nancy-Metz-Thionville, Strasbourg, Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, Marseille-Aix, Toulouse, Bordeaux, Nantes-Sainte-Nazaire.

¹⁰⁶ La procédure d'agrément est une mesure de la politique nationale d'aménagement, utilisée principalement en Île-de-France, pour favoriser l'implantation des établissements productifs, en particulier dans l'ouest et dans le sud de la France. Elle prévoyait la concession d'une autorisation nationale préalable à la construction et à l'occupation de bureaux ou de surfaces pour l'exercice d'activités économiques. Elle s'appliquait aussi bien aux services publics qu'aux structures privées. Entre 1967 et 1971, elle a été introduite en région lyonnaise pour l'installation des activités industrielles. Elle ne concernait que les installations d'entreprises sur des surfaces de grande taille, l'objectif étant de libérer des surfaces afin de favoriser l'installation des activités tertiaires.

l'État dans le cadre de la politique de planification et de développement économique¹⁰⁷. Toutefois, leur fonctionnement se distingue d'un style de planification « autoritaire » et dirigiste. Les O.R.E.A.M. étaient en effet des structures d'études qui se proposaient de construire, à travers une pédagogie minutieuse, des orientations partagées par l'ensemble des acteurs politiques et économiques locaux, à une échelle inédite, celle de la métropole élargie (voir infra)¹⁰⁸. Dans cette optique, comme le souligne T. Ben Mabrouk, le fonctionnement des O.R.E.A.M. ne fait que mettre en évidence l'existence des réticences locales face à certaines directives étatiques pour l'aménagement des aires métropolitaines, qu'il s'agissait précisément de contourner (voir infra)¹⁰⁹.

La crise économique des années 1970 marque un changement dans l'orientation de la politique de la DATAR, en particulier en ce qui concerne l'action en faveur des métropoles et des territoires urbains, au profit d'une intensification de l'action pour les villes moyennes (à travers la signature des Contrats des Pays, notamment dans le sud-ouest de la France et des contrats de villes moyennes). Comme le souligne le géographe M. Rochefort, inspirateur de la politique des métropoles d'équilibre, la crise met en cause les bases idéologiques de l'aménagement qui perd progressivement sa raison d'être, soit la volonté d'influencer sur le long terme les évolutions socio-spatiales économiques du territoire français. De plus, cela s'accompagne d'une remise en cause de l'idéologie interventionniste ayant guidée l'action en aménagement dès sa conception¹¹⁰. De la même manière, le début des années 1970 marque la première crise de la planification économique : une intervention au « coup par coup » est donc privilégiée à une action structurelle par le truchement du Plan¹¹¹. Pourtant, l'influence de cette infrastructure institutionnelle dirigiste va perdurer et peser encore longtemps sur les formes de régulation locale du développement économique.

¹⁰⁷ L'État central gardait le contrôle sur la mise en œuvre des interventions locales, à travers la figure du Préfet de région, en charge de l'application de la politique d'aménagement du territoire. Les SGAR (Secrétariat général pour les affaires régionales), rattachés au Préfet de région et chargé du développement économique, fonctionnaient aussi comme relais locaux de la DATAR. À l'échelle centrale, les CIAT (Comités interministériels d'aménagement du territoire) constituaient en revanche les scènes privilégiées d'élaboration des orientations de planification.

¹⁰⁸ Les décisions de délocalisation industrielle faisaient aussi l'objet de discussions au sein des instances consultatives régionales, les CODER - Commission de développement économique régional. Ces dernières regroupaient élus locaux et représentants du milieu socio-professionnel.

¹⁰⁹ Taoufik Ben Mabrouk, *Le pouvoir d'agglomération en France : logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, l'Harmattan, 2006. p. 41.

¹¹⁰ Michel Rochefort, *Dynamique de l'espace français et aménagement du territoire*, Paris, l'Harmattan, 1995.

¹¹¹ Vivien Ann Schmidt, *op. cit.*

2.1.2 Les crises productives et l'interventionnisme économique local

Les difficultés de l'État interventionniste, planificateur et dispensateur de bien-être vont favoriser la lente émergence des politiques locales de développement économique¹¹². Dans une conjoncture de croissance, la prospérité locale se fondait sur la capacité des notables locaux à favoriser l'implantation d'activités grâce aux liens développés avec Paris et les services déconcentrés de l'État¹¹³. Avec la crise, les territoires apparaissent de plus en plus désarmés. D'une part, les politiques nationales commencent à montrer leur incapacité à corriger les processus de concentration des activités dans la région parisienne. D'autre part, les liens avec la société locale se révèlent faibles : les élus locaux ont très rarement mobilisé les réseaux économiques locaux, du fait de chercher davantage à entretenir des relations avec le préfet et les administrations parisiennes.

Le changement des conditions macro-économiques force les acteurs locaux à repenser graduellement leurs modalités d'action. Les crises qui frappent certains bassins d'emploi incitent les municipalités, et notamment celles de gauche, à intervenir à travers des aides directes (participation au capital ou création des sociétés d'économie mixte) et des opérations de sauvetage à fort écho médiatique¹¹⁴. À partir des années 1970, les mesures en matière économique se multiplient dans les territoires français, tout particulièrement dans les communes urbaines. On assiste progressivement à la structuration et à la généralisation d'initiatives locales en soutien au développement économique. Ceci dit, si à partir des années 1980 les gouvernements locaux s'autonomisent petit à petit vis-à-vis de l'intervention étatique, les initiatives engagées dans les années 1970 se caractérisent en revanche par un appel constant à l'intervention de l'État. De fait, la politique de décentralisation industrielle n'a pas décentralisé les fonctions de direction et de conception des projets. Tout au long des années 1970, l'appel à l'« État brancardier »¹¹⁵ émerge comme la stratégie privilégiée par les élus locaux.

Ainsi, la variable partisane semble faire peu de différence dans les pratiques économiques des gouvernements locaux¹¹⁶. Il n'en demeure pas moins que des disparités existent dans les types d'actions envisagés. Ces différences renvoient à d'autres variables ou à une combinaison de

¹¹² Toutefois, comme le souligne Patrick Le Galès, l'intervention économique des collectivités locales n'a pas été inventée pendant les années 1970. Il suffit de rappeler l'expérience du socialisme municipal et les interventions des municipalités pendant les graves crises de l'emploi et dans l'après-guerre. Cela s'est poursuivi à travers les outils de la maîtrise du foncier, sous la stricte tutelle étatique.

¹¹³ Pierre Grémion, *op. cit.*

¹¹⁴ Cela concerne davantage les grandes entreprises : Lip à Besançon, Terrin et Titan Coder à Marseille ou encore Manufrance à Saint-Étienne.

¹¹⁵ Elie Cohen, *L'État brancardier : politiques du déclin industriel : (1974-1984)*, Paris, Calmann-Lévy, 1989.

¹¹⁶ Dominique Lorrain et Pierre Kukawka, « Quinze municipalités et l'économie », *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 2, 1989, pp. 283-306.

mécanismes dépassant le seul clivage partisan : la base économique, la structuration du patronat et des syndicats à l'échelle locale, les types de problèmes économiques à résoudre (crise de l'emploi des grandes firmes, des tissus de PME sous-traitantes, etc.) et les relations avec le centre. Ces disparités ont eu un impact non pas tant sur les discours politiques mais sur les systèmes de relations et les pratiques des acteurs. Sous une patine commune, il est donc possible d'observer des différences d'un territoire à un autre¹¹⁷.

Dans le cas de la région Rhône-Alpes – deuxième région industrielle après l'Île de France –, plusieurs territoires d'ancienne industrialisation, dont Saint-Étienne et Lyon (*cf.* encadré ci-dessous) sont frappés par la crise. Le tissu industriel rhônalpin se caractérise par l'importante présence de grands groupes, qui comptent environ 40% du total de l'emploi industriel régional (*cf.* Annexe n°1.11). Les crises productives et les baisses d'effectifs qui concernent les grands employeurs de la région se répercutent dès lors sur le vaste tissu de PME sous-traitantes. Les gouvernements locaux vont répondre d'une manière différenciée à la crise industrielle.

À ce titre, la municipalité de Saint-Étienne décide d'engager une stratégie volontariste pour faire face aux crises de l'emploi et répondre aux pressions syndicales. Le cas de Saint-Étienne est en effet connu pour le sauvetage par la mairie de l'entreprise Manufrance, qui bénéficiera dans les années 1980 d'une aide consistante du gouvernement socialiste fraîchement installé¹¹⁸.

Dans le cas de la région lyonnaise, les intérêts des patrons, tout particulièrement des grands groupes nationaux, semblent en revanche primer sur la problématique de gestion des pertes d'emplois¹¹⁹. Dans la lignée d'autres villes de tradition conservatrice, la municipalité lyonnaise choisit en effet la discrétion, voire même la non-ingérence dans l'économie, y compris lorsque la crise industrielle commence à toucher la ville. Malgré ces réticences politiques, on assiste peu à peu à l'émergence des premières initiatives locales en soutien au développement dans la région lyonnaise. La mobilisation des industriels lyonnais rassemblés au sein de la Chambre de commerce a été l'élément déclencheur, à partir duquel un projet plus ample de développement du territoire a progressivement pris forme. Cette mobilisation repose initialement sur une insatisfaction vis-à-vis de l'intervention économique de l'État – intervention qui a

¹¹⁷ Comme le remarque Prêteceille : « l'intervention économique pour maintenir des emplois, qui semble faire l'unanimité, recouvre souvent, derrière des formes institutionnelles semblables, des pratiques différentes surtout pour la polarité des liens entretenus entre le patronat et les organisations des travailleurs ». Edmond Prêteceille, « Paradoxes politiques de restructurations urbaines. Globalisation de l'économie et localisation du politique. », *Espaces et Sociétés*, vol. 59, 1989, pp. 5-36. p. 19.

¹¹⁸ Vicent Béal, Rémi Dormois et Gilles Pinson, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles*, n°10, novembre 2010. <http://metropoles.revues.org/4380>. et Olivier Timarche, « L'action publique de développement industriel à Saint-Étienne: le territoire réduit au plus petit dénominateur commun? », *Sociologie du travail*, vol. 41, 1999, pp. 431-452.

¹¹⁹ J.M. Auzias, B. Chatron, P. Dibillo et al., *Rhône-Alpes: la naissance d'une région*, Lyon, Fédérop, 1983.

considérablement structuré le développement de la région lyonnaise, notamment à partir les années 1960 (voir infra).

Encadré 5 Lyon : une agglomération dans une région d'ancienne industrialisation¹²⁰

Lyon se caractérise par une histoire industrielle remarquable. Le système de la « fabrique lyonnaise » de la soie est dominant pendant tout le XIX^{ème} siècle. La ville et son agglomération connaissent une industrialisation de masse et une diversification du tissu productif à la fin du XIX^{ème} siècle. Les secteurs qui s'y développent sont intimement liés au textile : c'est tout particulièrement le cas de la chimie et de la mécanique. Le groupe Progil (textiles artificiels, teinture et chimie) de la famille Gillet représente bien ces liens intersectoriels à la base du développement industriel de Lyon et de son agglomération. Nous pouvons aussi rappeler le développement de la Société chimique des usines du Rhône (S.C.U.R.), qui deviendra le groupe Rhône-Poulenc (1960). Le début du XX^{ème} siècle est marqué par la consolidation du tissu industriel lyonnais, avec le développement de secteurs tels que l'automobile (Berliet), la métallurgie et la chimie, qui s'autonomisent progressivement du textile. Après la seconde guerre mondiale, et tout particulièrement à partir des années 1960, l'organisation du tissu productif local est influencée par la politique de planification économique nationale. L'État investit dans des secteurs productifs « lourds » (pétrochimie) et incite la constitution de grands groupes monopolistes, en particulier dans la chimie.

2.2 Développement économique et système politique local : la prédominance de la technocratie étatique sur les acteurs politiques et économiques locaux

Dans cette section, nous allons passer brièvement en revue les projets et les moyens avec lesquels l'État a influencé les dynamiques de développement économique et urbain de la région urbaine lyonnaise ainsi que le positionnement des acteurs locaux, qu'ils soient politiques ou économiques. Dans les années 1960 et 1970, l'État mène une politique de développement axée sur l'équipement des territoires par le truchement du volet immobilier, qui trouve l'appui des édiles locaux. Cette politique est menée dans une stricte collaboration entre les services déconcentrés de l'État et les services de la ville et notamment de la communauté urbaine de Lyon.

L'action de l'État a un impact non négligeable sur le développement du tissu productif, industriel et tertiaire, de l'agglomération. Cette action emprunte essentiellement deux voies : la politique d'aménagement du territoire d'une part et les interventions en matière de politique d'investissements industriels d'autre part. Les milieux économiques locaux, notamment industriels, sont alors très critiques vis-à-vis de cette action. Ils se trouvent toutefois dans une situation de dépendance et sont confrontés à des difficultés dans l'organisation d'une action collective territorialisée. Cela ne les empêche pas d'essayer d'engager une mobilisation par l'intermédiaire de la Chambre de commerce, pour mettre en lumière ce qu'ils considèrent comme des contradictions de la politique étatique d'aménagement et de planification économique.

¹²⁰ D'après : J.M. Auzias, B. Chatron, P. Dibillo et al., *Rhône-Alpes: la naissance d'une région*, Lyon, Fédérop, 1983.

2.2.1 Le système politique local : adhésion à la stratégie immobilière de l'État et non-ingérence dans l'économie

Pendant les Trente Glorieuses, le développement économique est essentiellement une affaire d'État. Ce mode de régulation place les acteurs locaux, élus et fonctionnaires, dans une situation de dépendance vis-à-vis des représentants de l'État, notamment du point de vue de l'expertise et de la capacité d'initiative. Dans ce système de relations, qualifié par la littérature de « système politico-administratif local »¹²¹, les notables locaux jouent un rôle d'intermédiation entre les administrations centrales et la société locale¹²². D'intenses interactions relient les notables locaux et le préfet, notamment dans le cadre des politiques d'urbanisme et de développement immobilier. Lyon n'échappe pas à la règle, où la problématique de la rénovation urbaine concentre l'essentiel des efforts et des ressources des acteurs nationaux tout au long des années 1950 et 1960. Cette action se concrétise par d'importants projets d'infrastructure, de construction immobilière, d'aménagement des zones d'activités, à caractère social et économique. De larges opérations d'aménagement et de construction de logements sociaux ainsi que d'aménagement des aires commerciales sont engagées dans les municipalités de l'est de l'agglomération lyonnaise, dans les ZUP (Zones à urbaniser en priorité), auxquelles s'ajoutent des projets de rénovation urbaine et d'immobiliers de bureaux dans la ville-centre. Cette action bénéficie globalement du soutien des édiles locaux.

Les projets de l'« État urbaniste » s'insèrent dans un système politique local où l'on assiste depuis l'après-guerre à l'existence de liens étroits, souvent interpersonnels et parfois familiaux, entre élites municipales et milieux patronaux, tout particulièrement des représentants du secteur local du BTP, du petit commerce et de la bourgeoisie traditionnelle locale. Le système politique local lyonnais se caractérise par ailleurs par une forte continuité et stabilité dans le temps, qui a contribué à souder ensemble intérêts politiques et intérêts économiques. Edouard Herriot a été maire de la ville pendant plus de 50 ans (de 1905 à 1957, avec une très courte interruption sous le régime de Vichy). Cette forte proximité et l'« apolitisme » qui l'accompagne se perpétuent pendant les mandats du successeur d'H. Hériot, L. Pradel, de 1957 à sa mort en 1976. En effet, comme l'indique Biarez¹²³, l'élection et le « règne » de L. Pradel correspondent au triomphe de l'« apolitisme lyonnais ». Le maire est soutenu pendant ses trois mandats par des forces du

¹²¹ Pierre Grémion, *op. cit.* Michel Croizier et Jean-Claude Thoenig, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16 / 1, 1975, pp. 3-32. Pour une mise en perspective de ce cadre d'analyse pour l'étude du pouvoir local, nous renvoyons à : Gilles Pinson, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, vol. 1/32, 2010, pp. 73-92. p. 77.

¹²² Sidney G. Tarrow, *op. cit.*

¹²³ Sylvie Biarez et Pierre Kukawka, *Crise et politiques locales: les cas de Lyon et de Saint-Etienne.*, Grenoble, Centre de recherche sur le politique, l'administration, la ville et le territoire, 1986.

centre, à travers une liste municipale civique. Cette période se caractérise par un style de gouvernement fondé sur le maintien des relations interpersonnelles entre élus, milieux patronaux et familles bourgeoises représentatives de l'industrie traditionnelle lyonnaise (en particulier du commerce, du BTP et du textile). Lojkine évoque un système de clientélisme municipal, impliquant notamment les représentants du secteur local du BTP¹²⁴.

Pendant les années 1960 et 1970, l'action municipale de la ville de Lyon en matière économique se déploie de manière très discrète, privilégiant une approche conservatrice et libérale de non-ingérence dans l'économie, excluant une intervention plus directe de sauvetage des entreprises. Durant cette période, l'action municipale de soutien au développement s'exprime avant tout par des projets d'équipement et de rénovation urbaine. À cet égard, le projet du centre directionnel de la Part-Dieu est l'exemple paradigmatique de la politique de rénovation urbaine du centre-ville¹²⁵. Réalisé entre 1960 et 1975, la Part-Dieu est un projet de transformation urbaine composite, associant logements et équipements collectifs et commerciaux, dont l'objectif est précisément de soutenir le développement du marché immobilier de bureaux à Lyon.

La politique aménageuse et immobilière de l'État s'appuie aussi localement sur les services de la Communauté urbaine de Lyon (la Courly, *cf.* encadré ci-dessous), établissement de coopération intercommunale, créé à la même époque, précisément dans le but de relayer la politique étatique et de favoriser l'adhésion des communes à la réalisation des grands équipements prévus dans les projets d'armature régionale et urbaine. Outre les projets d'aménagement comme la Part-Dieu, la Courly participe aussi aux investissements dans les ZUP gérées par les services déconcentrés de l'État. À l'inverse, la Courly intervient peu à l'époque dans le développement économique. Tout au long de la décennie 1970, le budget de la communauté est en effet principalement consacré aux services de base (voirie, eau et transports). Ceci dit, la Courly participe, sans en être l'initiatrice, au financement d'une association locale pour le développement économique (voir *infra*). Son action dans le domaine économique reste toutefois très limitée, voire inexistante. C'est plus particulièrement à partir des années 1980 que la Courly va progressivement élargir ses interventions, notamment en matière d'urbanisme et de gestion des réserves foncières, en développant une stratégie plus autonome des orientations de l'État et en intégrant peu à peu des préoccupations à caractère économique dans la politique de développement urbain (*cf.* chapitre 3).

¹²⁴ Jean. Lojkine, *La politique urbaine dans la région lyonnaise, 1945-1972.*, Paris, Mouton, 1974.

¹²⁵ Pour un historique du projet nous renvoyons à : C. Delfante, 2009, *La Part Dieu : le succès d'un échec*, Lyon, Libel.

Encadré 6 Les communautés urbaines : un outil au service de la politique de l'État urbaniste et aménageur

La création des communautés urbaines de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg est imposée par l'État dans le cadre d'une politique d'incitation à la coopération intercommunale (loi n°66-1069). La communauté urbaine de Lyon (la Courly) est créée en 1967 et devient opérationnelle à partir de 1969. Elle regroupe à l'origine 55 communes et exerce ses compétences dans les domaines de la planification, de l'urbanisme, du logement, de l'eau, de l'assainissement, des ordures, de la voirie et des locaux scolaires. La création « par le haut » des communautés urbaines a conduit à mettre au deuxième plan l'existence d'expériences préalables de coopération volontaire au niveau local. C'est notamment le cas à Lyon, où il existait depuis les années 1930 une réflexion locale autour de la gestion intercommunale de l'assainissement. Un syndicat pour la gestion de l'extension des réseaux d'assainissement avait par ailleurs été créé par 25 communes de la région lyonnaise dans les années 1960. L'assainissement peut être considéré dès lors comme l'un des vecteurs ayant accompagné l'affirmation de l'échelle intercommunale (Scherrer, 1995).

Bibliographie :

Cédric Polère, *De la COURLY au Grand Lyon : histoire d'une communauté urbaine*, éd. Grand Lyon - Direction de la prospective et du dialogue public, Lyon, Lieux Dits, 2014.

Frank Scherrer, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine: de Lyon au Grand Lyon. », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70/2, 1995, pp. 105-114.

Texte de loi :

Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006068269&dateTexte=20080724>

Ainsi, pendant les années 1960 et 1970, la plupart des projets voués au développement urbain de l'agglomération suivent cette logique d'équipement du territoire. De plus, et malgré la participation de la ville et de la communauté urbaine de Lyon, il s'agit de projets impulsés et financés par l'État.

2.2.2 Les projets de l'État pour les métropoles régionales : Lyon métropole d'équilibre

L'action portée par les services déconcentrés du ministère de l'Équipement dans la politique immobilière et urbanistique de l'agglomération s'articule avec la politique des métropoles d'équilibre portée par la DATAR. Les aires métropolitaines sont conçues par la DATAR comme une échelle intermédiaire de planification entre les orientations générales de la politique d'aménagement et les politiques d'équipement et d'urbanisme menées dans chaque agglomération¹²⁶. Dans le cas lyonnais, cette approche se traduit par l'élaboration d'un document, le « Schéma de développement de l'aire métropolitaine de Lyon Saint-Étienne Grenoble », SDAM, approuvé en 1970¹²⁷. Le schéma vise à tracer une stratégie pour la

¹²⁶ Taoufik Ben Mabrouk, *op. cit.* p. 40.

¹²⁷ Le SDAM est approuvé par le CIAT (Comité interministériel d'aménagement du territoire) du 26 mai 1970.

métropole lyonnaise à l'horizon 2000, en prenant en compte des problématiques à la fois démographiques et de spécialisation productive.

La rédaction du schéma est confiée à l'O.R.E.A.M.¹²⁸. Fer de lance de la politique gaullienne visant à contourner le « système politico-administratif local », la DATAR cherche, par le truchement des O.R.E.A.M, à introduire de nouvelles pratiques de planification et de nouvelles procédures. Des consultations régulières avec les représentants locaux sont engagées afin d'« essayer de faire prendre conscience à tous les responsables économiques et politiques de l'ampleur du problème de l'aménagement métropolitain »¹²⁹. L'État cherche donc à jouer la carte de la pédagogie pour favoriser un consensus local le plus large possible autour des orientations élaborées par l'OREAM. En effet, les orientations du schéma d'aménagement ne suscitent pas l'adhésion des notables locaux, qui voient dans la planification à l'échelle métropolitaine une menace pour le système rodé de défense des intérêts de leurs fiefs locaux. Le SDAM vise à créer un cadre commun aux politiques de planification dans les trois agglomérations de Lyon-Saint-Étienne-Grenoble, afin de gérer au mieux les problématiques de congestion liées à l'urbanisation. En ce qui concerne la région lyonnaise, le développement est organisé à une échelle étendue, comprenant l'agglomération lyonnaise mais aussi la ville nouvelle de l'Île d'Abeau dans le sud-est et l'ensemble industriel de la Plaine de l'Ain dans le nord-est. Il est donc à cheval sur trois départements (Rhône, Isère et Ain) (Annexe n° 1.12)¹³⁰. Le schéma vise d'une part à éviter un développement « en tache d'huile » de l'agglomération et d'autre part à inciter le développement des fonctions qualifiées de « métropolitaines », notamment dans le centre de Lyon. Le volet « tertiaire » du projet du centre directionnel de la Part-Dieu s'inscrit précisément dans cette politique¹³¹. En ce qui concerne le développement industriel, le SDAM prévoit une

¹²⁸ L' O.R.E.A.M. est constitué d'un comité directeur, composé de hauts fonctionnaires étatiques et présidé par le Préfet de région, d'un groupe de travail permanent, composé d'experts d'urbanisme et d'économie chargés du travail et de son exécution, et enfin d'un groupe de coordination dans lequel on trouve les représentants des collectivités locales, de la C.O.D.E.R. (Commission de développement économique régional) et des Chambres régionales de commerce.

¹²⁹ Séance du 27 octobre 1967 CCIL de Lyon (pp. 203-207) : Exposé de Monsieur Paul Ollivier, Directeur de l'Organisation d'Etude d'Aménagement de l'aire Métropolitaine Lyon-Saint-Etienne-Grenoble (O.R.E.A.M.). Source : procès-verbaux de la CCI de Lyon. Archives de la Chambre de commerce de Lyon.

¹³⁰ Sylvie Biarez et Pierre Kukawka, *Crise et politiques locales : les cas de Lyon et de Saint-Etienne*, Grenoble, Centre de recherche sur le politique, l'administration, la ville et le territoire, 1986. p. 18.

¹³¹ Le nom donné au premier immeuble construit dans le quartier (PDG-Part-Dieu Garibaldi) synthétise bien la vocation tertiaire du projet : « À la Part-Dieu il faut que la collectivité locale investisse dans un petit immeuble qui s'appelle le PDG d'ailleurs, pour qu'on puisse montrer qu'il y a un marché de bureaux en région lyonnaise. Avant, il n'y avait pas de marché de bureaux, il n'y avait même pas la capacité d'accueillir des activités. Avant qu'on trouve les investisseurs, qui vont faire le *Britannia* d'abord, c'est les Britanniques, et après le Crédit Lyonnais qui s'engage et qui fait la tour du crédit lyonnais, avant il n'y avait pas d'investisseurs, il faut pousser le marché ». Entretien avec un ancien chargé de mission de l'O.R.E.A.M. Lyon-St-Étienne, puis agent de l'Aderly, le 15/09/2010. Pour un aperçu des opérations immobilières plus emblématiques Dossiers : ENV002/01, Tour Crédit Lyonnais, 1975 – 1977, ENV002/1, Centre commercial de la Part-Dieu, 1959-1975, Fond Environnement économique, développement économique. Source: Archives de La Chambre de Commerce de Lyon.

réorganisation des localisations industrielles, avec une décongestion progressive de la ville-centre et du secteur Est de l'agglomération, vers des sites « périphériques » coïncidant avec les zones industrielles prévues par l'État à l'Île d'Abeau et dans la Plaine de l'Ain.

Le SDAM est un document stratégique sans valeur contraignante, qui, tout en proposant une vision prospective pour le développement métropolitain, cherche également à mettre en cohérence les projets étatiques déjà lancés. Il cherche plus particulièrement à assurer une cohérence avec la politique de concentration industrielle dans des secteurs lourds, menée par l'État dans la région urbaine lyonnaise depuis les années 1960. Plus précisément, le SDAM prévoit des projets d'aménagement des zones industrielles concentrées, notamment dans des communes « périphériques » de l'agglomération, où l'État avait massivement investi, avec l'ouverture d'établissements productifs dans des secteurs tels que la chimie et la pétrochimie. Ceci nous amène à mieux préciser les modalités d'influence de l'État sur le développement de l'économie lyonnaise, en nous concentrant tout particulièrement sur les investissements et les incitations fiscales dans le domaine industriel.

Entre 1965 et 1975, l'État mène une politique d'incitation à la concentration industrielle vis-à-vis des grands groupes, ce qui entraîne une réorganisation massive du tissu productif de la région lyonnaise, avec la création de grands groupes monopolistes dans les secteurs de la chimie et de la métallurgie¹³². L'empreinte de l'État sur les dynamiques et les réorganisations industrielles est telle que J. Lojkine parle d'une « mise sous tutelle du capitalisme lyonnais »¹³³. L'État central semble dès lors reléguer au second plan le soutien au tissu productif local, notamment des PME, qui est pourtant un trait distinctif du bassin d'emploi lyonnais. De surcroît, entre 1967 et 1971, la DATAR établit une procédure d'agrément concernant l'installation des activités industrielles en région lyonnaise. L'agrément s'applique uniquement aux surfaces industrielles de grande taille : il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'une mesure restrictive pour les installations industrielles dans la région lyonnaise, qui sera rapidement supprimée du fait des réactions virulentes des industriels locaux. La sphère économique locale suspecte l'État de se désintéresser des problématiques industrielles de l'agglomération, de viser uniquement le développement des grands monopoles et

¹³² Nous pouvons rappeler le cas emblématique du groupe Rhône-Poulenc. Issu de la fusion de la Société chimique des usines du Rhône (S.C.U.R.) et du groupe Poulenc Frères dans les années 1930, Rhône-Poulenc fusionne en 1968 avec d'autres grands groupes : Péchiney (aluminium), St-Gobain (glaces et verre plat) et Progil (chlore, phosphates, matières synthétiques et pétrochimie). Cette politique de concentration industrielle concerne plus globalement tout le territoire de la région Rhône-Alpes. Elle s'inscrit ainsi dans la politique de régionalisation portée par les gouvernements gaullistes dans les années 1960. Pour un aperçu détaillé J.M. Auzias et *al.*, *op. cit.*, en particulier le chapitre 7 « Les monopoles, la crise et la région », pp. 163-186 et Jean-Loup Molin, *Lyon, la métropole déploie ses ailes à nouveau*, Université Lumière Lyon 2, 1996. pp. 64-94.

¹³³ Jean Lojkine, *La politique urbaine dans la région lyonnaise: 1945-1972*, Paris, La Haye, Mouton, Ecole Pratique des Hautes Études, 1974. *cit in* : Bernard Jouve, « De la métropole d'équilibre à Lyon Inc. », in Paul Boino, (éd.). *Lyon. La production de la ville*, éd. Paul Boino, 2009, pp. 126-143.

de limiter le développement industriel dans la ville-centre. Ce rejet de la politique étatique se reflète aussi dans les positions vis-à-vis du SDAM : les patrons locaux considèrent le schéma comme un outil qui renforce la politique industrielle étatique, en allant dans son sens. Ce mécontentement sera à la base de la rédaction d'une « Charte Industrielle » et de la création d'une agence pour le développement de l'agglomération – éléments constitutifs d'un projet local de développement proposant, au moins dans ses intentions initiales, un scénario alternatif à celui de la politique économique étatique.

2.2.3 La participation des intérêts économiques locaux à la politique de développement : le rôle prééminent des Chambres de commerce

Dans ce système fortement marqué par l'intervention de l'État central, les intérêts économiques locaux et leurs organisations collectives occupent une place secondaire. Cela dit, il est nécessaire de distinguer entre le rôle exercé par les Chambres de commerce (CCI) d'une part, et celui des organisations patronales, notamment du CNPF (Conseil national du patronat français) d'autre part.

Du fait de leur statut d'établissement public¹³⁴, les Chambres exercent des compétences de soutien à l'économie locale ; ce sont aussi des instances de représentation des intérêts des entreprises vis-à-vis des pouvoirs publics locaux (services de l'État et gouvernements locaux). Les relations entretenues avec les pouvoirs publics et les groupes professionnels sont dès lors très variables selon les contextes locaux. Ainsi, les Chambres peuvent parfois agir dans le sens des politiques publiques menées par l'État mais, dans d'autres cas, elles peuvent se transformer en scènes de contestation de ces mêmes politiques¹³⁵.

Formellement, les Chambres assument des fonctions importantes dans le domaine du développement économique local, notamment dans la gestion d'infrastructures stratégiques (aéroports, ports, zones d'activités, parcs technologiques, foires, etc.), la formation professionnelle et la documentation économique. Par ailleurs, dans le cadre de la politique d'aménagement, les Chambres accomplissent un rôle consultatif et d'observation économique

¹³⁴ Les Chambres ont été créées par l'ordonnance du 30 août 1701, prévoyant la création dans les principales villes du Royaume, de Chambres particulières de commerce. Aux alentours de la moitié du XVIII^{ème} siècle, les Chambres de commerce étaient présentes dans toutes les grandes villes. Dans l'après-guerre, les Chambres ont été décrétées institution publique par décret de 1959 et 1961. En Europe, il est possible de distinguer deux grands groupes d'organisations consulaires : les associations volontaires privées et les établissements publics. Le premier cas concerne le Royaume Uni, l'Irlande et le Danemark. Le deuxième groupe concerne les pays continentaux et du sud, dont l'Allemagne, l'Italie et la France. Dans le cas de la France, l'adhésion aux CCI se fait par adhésion directe des entreprises, qui élisent leurs représentants. Toutefois, les associations patronales contrôlent très souvent les élections consulaires, en incitant leurs membres à se porter candidats aux fonctions exécutives et représentatives des CCI.

¹³⁵ Yves Mény, « La légitimation des groupes d'intérêts par l'administration française », *Revue française d'administration publique*, vol. 39, 1986, pp. 483-494.

formellement reconnu par l'État. Elles interviennent auprès des pouvoirs publics en leur présentant des rapports d'études ou des recommandations concernant les schémas d'aménagement et les projets de planification (*cf.* encadré ci-dessous pour la CCI de Lyon). Cependant, leur capacité d'influence des décisions est en réalité très limitée. Ceci dit, la participation à simple titre consultatif dans la politique d'aménagement et de planification nationale a permis aux Chambres de développer progressivement une expertise interne sur différents thèmes du développement économique local. Cette expertise fait des Chambres de commerce des acteurs centraux pour l'organisation d'une action collective patronale (voir *infra*). Pendant la période des années 1970, les Chambres sont dès lors investies par les intérêts économiques locaux, pour porter des initiatives de soutien au développement économique. Cependant, ces initiatives se développent sous le contrôle discret de l'État. En effet, l'action des Chambres est soumise à des contrôles publics qui limitent fortement les marges de manœuvre et l'autonomie décisionnelle¹³⁶. Toutefois, ces contraintes institutionnelles ne pèsent pas de la même manière dans tous les contextes territoriaux. Selon les territoires, il est en effet possible d'observer des variations dans l'action consulaire – variations strictement liées aux caractéristiques socio-économiques du tissu productif, aux liens entre élites économiques et politiques locales et à des variables plus proprement sociologiques.

La qualité de *leadership* des permanents des Chambres et la propension des capitaines d'industries ayant une vision stratégique à investir les CCI et à ne pas les laisser aux intérêts peu visionnaires, très souvent ressortissants du petit commerce, constituent l'une des variables pouvant palier aux limites structurelles de ces organisations. À cet égard, le cas de Lyon permet de démontrer une certaine capacité d'innovation de la part de la Chambre de commerce, qui pendant les années 1970 s'arroge le rôle de médiateur entre les revendications des intérêts patronaux locaux, les stratégies de l'État et les intérêts des grands groupes nationaux installés en région lyonnaise¹³⁷. En même temps, ce rôle de la Chambre finit par valider l'hypothèse d'un système que nous qualifions de « développement local contrôlé ». Nous montrerons en effet que l'action de la CCI se développe stablement sous l'égide de l'État et non pas contre celui-ci.

¹³⁶ Sarah Waters, « Chambers of commerce and local development in France: problems and constraints », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 16/5, 1998, pp. 591-604. Les contraintes structurelles s'explicitent par l'ingérence de l'autorité publique – ici le préfet –, par la prise de décision sur les mécanismes d'élection des représentants, par le contrôle des comptes et par la possibilité de siéger aux instances de décision. D'ailleurs, pour ce qui relève de leur champ de compétence, les Chambres sont appelées à accomplir des fonctions similaires dans tout le territoire français, sans qu'une adaptation aux situations locales soit explicitement reconnue et incitée. *Ibid.*

¹³⁷ Bernard Jouve, « Chambre de commerce et d'industrie et développement local: le cas de Lyon », *Sociologie du travail*, vol. 44, 2002, pp. 521-540.

Encadré 7 La CCI de Lyon, fonctions et organisation (1970)

Créée le 20 juillet 1702, la Chambre de commerce de Lyon est la première Chambre de commerce en France. Elle exerce son action dans le département du Rhône. À l'instar des autres Chambres, elle assume trois missions : représentative, consultative et administrative. Pour ce qui relève de la mission de représentation, la Chambre siège par l'intermédiaire de ses membres dans de nombreux conseils et comités actifs dans l'aménagement et l'expansion économique. Depuis 1929, elle est concessionnaire de l'aéroport de Bron et devient concessionnaire de l'Aéroport Satolas Saint-Exupéry en 1975. Dans les années 1960, elle est aussi aménageur direct de plusieurs zones d'activité. La gestion du nouvel aéroport absorbe une grande partie des investissements de la Chambre à partir des années 1970, en devenant l'infrastructure phare du projet d'internationalisation de la région lyonnaise. En ce qui concerne la fonction consultative, la CCI de Lyon joue le rôle d'interprète de l'économie de sa circonscription vis-à-vis des pouvoirs publics, de l'État local pour l'essentiel. Elle participe aux études préalables à l'élaboration du SDAM et du SDAU de 1976 (Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme). La fonction d'expertise économique est centrale et elle se structure autour des commissions d'études. Plus particulièrement, la commission d'étude « aménagement et développement » travaille sur la définition des objectifs à poursuivre quant au développement économique de la circonscription (renforcement du potentiel industriel ou de services, implantations nouvelles souhaitables dans tel ou tel secteur territorial, etc.) ainsi qu'à la formulation des besoins en termes d'équipements publics pour le développement (infrastructures de communications, zone d'activités, etc.).

Si donc les CCI sont appelées à jouer un rôle, bien que limité, dans la politique économique locale, il n'en va pas de même pour les organisations patronales. En France, l'action collective patronale souffre de faiblesses structurelles repérables tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle locale. Contrairement à son homologue italien, la *Confindustria*, le CNPF est longtemps resté largement incapable d'influencer significativement les grandes lignes de la politique économique étatique, du fait de sa propre structure organisationnelle, dominée par les branches professionnelles, empêchant une véritable coordination centrale¹³⁸.

Les difficultés dans l'organisation d'une action collective patronale sont encore plus visibles à l'échelle locale. L'organisation du CNPF n'a pas favorisé l'émergence et la structuration de puissantes organisations territoriales. Les (très) nombreux syndicats professionnels sont davantage investis par les patrons, car ces organisations sont chargées de la politique économique sectorielle et donc des négociations syndicales. Les groupements interprofessionnels territoriaux (départementaux et régionaux) fonctionnent généralement par adhésion des syndicats de branches et non pas par adhésion directe des entreprises. Le déficit de représentativité fragilise considérablement les organisations territoriales dans leurs démarches de mobilisation et

¹³⁸ Comme le soulignent J. Bunel et J. Saggio, dans les premières quinze années de l'après-guerre, « le patronat laisse faire ses fédérations professionnelles et ses syndicats qui sont loin de prendre des positions identiques. Quand le gouvernement a une authentique volonté, il lui est aisé de briser les résistances patronales ». Jean Bunel et Jean Saggio, *L'action patronale. Du CNPF au petit patron*, Paris, PUF, 1979. p. 104.

d'influence. La mobilisation du patronat sur une base territoriale est dès lors dépendante de l'engagement volontaire de certains chefs d'entreprises locaux dans les structures territoriales.

Dans ce cadre de relative faiblesse organisationnelle, le cas du GIL, Groupement interprofessionnel lyonnais, constitue une exception notable¹³⁹. Le GIL tire sa puissance essentiellement de la présence de grands groupes associés aux associations professionnelles qui y sont rattachées, en particulier dans le secteur de la métallurgie, la chimie, le BTP et le textile. Les entrepreneurs du textile – représentants de la grande et moyenne bourgeoisie lyonnaise – ont historiquement dominé l'association. Ainsi, entre 1945 à 1968, R. Truchot, président du Syndicat des fabricants de soieries et de tissus de Lyon, est resté stablement à la tête de l'association.

Pendant cette période, l'association, alignée sur les modes d'action du CNPF, opte pour une stratégie d'influence « interne »¹⁴⁰, orientée vers l'établissement de relations de collaboration avec les pouvoirs publics. Cette stratégie dite interne comprend typiquement plusieurs moyens d'influence, en particulier la consultation et la participation à des comités d'experts, l'organisation de rencontres avec les élus, etc. Du fait de la faiblesse des effectifs permanents, le GIL a penché stablement pour une stratégie de relations directes, en côtoyant personnellement les édiles locaux dans la plus grande discrétion. Un changement d'orientation dans les modes d'action collective de l'association a lieu après 1968. Cela s'explique essentiellement par trois raisons : la réforme nationale du CNPF prônant une stratégie plus médiatique, cherchant à contrecarrer les mobilisations des syndicats de travailleurs¹⁴¹ ; un changement à la tête de l'association avec la fin du « règne » des industriels du textile ; et une réaction à la politique poursuivie par la technocratie étatique.

¹³⁹ Nous pouvons aussi noter que, suite à la deuxième guerre, le premier président du CNPF était Georges Villiers, chef d'entreprise lyonnais. Il a été à la tête du CNPF entre 1946 et 1966.

¹⁴⁰ Grossman et S. Saurugger, dans leur analyse des répertoires d'actions des groupes d'intérêts, proposent une distinction fondée sur le type de relation recherchée par le groupe d'intérêt, de coopération ou de critique/contestation. À ces deux postures, ils associent une typologie de *lobbying*, qualifiée respectivement d'interne dans le cas de la stratégie coopérative (rencontres avec les membres des institutions publiques, participation à des discussions/concertations, participation à des comités d'experts, etc.) et d'externe dans le cas du positionnement critique dans la sphère publique (présence dans les médias, construction des coalitions, pétitions et toute autre forme de contestation publique, recours aux sondages, etc.). Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*, Paris, A. Colin, 2006. pp. 81-112.

¹⁴¹ Ainsi s'exprime le président de la commission information du GIL sur la nouvelle stratégie communicationnelle du groupe : « Nous nous sommes mis à disposition des journalistes. Les journalistes savent bien qu'ils seront toujours bien accueillis au GIL, où nous leur fournirons tout renseignement utile. [...] En cas de conflit social, nous faisons en sorte que l'entreprise ait des contacts avec la presse. Celle-ci n'a souvent que l'information venue des syndicats ouvriers. Si elle donne la part belle aux syndicats dans un conflit, c'est parce-que ceux-ci savent mieux utiliser la presse et la bombardent de communiqués. Le patronat est un groupe social qui doit communiquer avec les autres groupes sociaux. C'est un groupe dynamique qui doit améliorer son image de marque ». Jean Bunel et Jean Saggio, « La société des patrons. Contribution à l'analyse du système français des relations professionnelles. Le cas Rhône-Alpes », *Economie & Humanisme / Groupe lyonnais de sociologie industrielle*, 1976. p. 184.

Toutefois la mobilisation « externe »¹⁴² du GIL rencontre des limites importantes. Si le GIL apparaît comme une association territoriale assez puissante, en raison des syndicats de branche qui y sont associés, elle est néanmoins confrontée à des limites majeures dans l'organisation de l'action collective et par conséquent dans la conduite d'une politique d'influence des politiques publiques. À l'instar des autres organisations interprofessionnelles locales, le GIL est en effet structurellement freiné dans son action de représentation et d'influence par des facteurs organisationnels¹⁴³. À ces limites organisationnelles s'ajoutent des facteurs plus sociologiques, propres aux dispositions et à l'habitus du milieu patronal local. Ainsi, la prééminence dans le temps d'une stratégie d'influence « discrète » n'a pas soutenu le développement des capacités internes de formulation et de communication à l'extérieur d'une stratégie collective. De manière générale, les permanents et les associés ont du mal à formuler et à diffuser le « point de vue » de l'association sur des thèmes de politiques publiques, en ayant souvent recours à des prises de positions généralistes¹⁴⁴.

Ces limites organisationnelles et sociologiques pèsent sur la capacité du GIL à exercer une représentation du tissu des PME et des TPE, autrement dit sur la capacité de la bourgeoisie capitaliste locale à assumer un rôle de domination hégémonique de la petite et moyenne bourgeoisie et par conséquent à relayer ses demandes vis-à-vis des pouvoirs publics, locaux et tout particulièrement nationaux. Le GIL souffre par ailleurs de la concurrence des grands groupes nationaux, qui bénéficient d'un accès privilégié aux instances de décisions. En raison de ces limites, la mobilisation des patrons locaux passe soit par des stratégies « individuelles », c'est-à-dire au travers de relations personnelles nouées avec les pouvoirs publics (locaux et nationaux), soit par le truchement de la CCI.

2.3 La région lyonnaise : mobilisation contrôlée des forces économiques « locales »

La crise industrielle qui touche la région urbaine lyonnaise atteint son sommet à la fin des années 1970. Pourtant, la mobilisation des acteurs locaux, notamment des industriels, autour des enjeux de développement économique, intervient avant les pertes massives d'emplois dans les secteurs

¹⁴² Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *op. cit.*

¹⁴³ Comme le soulignent Bunel et Saglio, les organisations interprofessionnelles locales « demeurent impuissantes à engager les entreprises dans de véritables politiques de transformations des rapports sociaux, si tant est qu'elles en aient le désir... Lieu de confrontation et champ clos de luttes entre professions, elles ne peuvent pas prendre position comme arbitre, ni comme leader, car elles sont tenues de ne pas mécontenter les puissantes interprofessionnelles limitées dont elles dépendent financièrement ». Jean Bunel et Jean Saglio, *op. cit.* p. 185.

¹⁴⁴ Ainsi, le responsable communication du GIL rebondit sur les difficultés rencontrées dans les prises de position publiques : « C'est difficile d'obtenir l'antenne à la télévision. Il y a une question de présentation et nous ne sommes pas des experts pour prendre la parole à brûle-pourpoint. Point trop de chiffres mais des informations concrètes. Ainsi, plutôt que de parler du chiffre d'affaires à l'exportation, il vaut mieux citer l'avion de briquets qui décolle tous les jours de Lyon ». *Ibid.*

traditionnels. C'est à partir d'une critique des actions menées par l'État, en particulier de la politique de limitation du développement de l'industrie en centre-ville et d'externalisation du développement industriel à l'échelle de la métropole élargie, que s'organise la mobilisation des patrons locaux. Cette mobilisation débouche sur la création, en 1974, d'une association pour le développement local : l'Aderly (Association pour le développement économique de l'agglomération lyonnaise). L'initiative est intéressante en ce qu'elle révèle un cas assez rare en France de construction conjointe d'une stratégie de développement pour une région urbaine, portée à la fois par des acteurs privés et des acteurs publics, en l'occurrence la communauté urbaine, et ce bien avant les réformes de décentralisation. En retraçant l'histoire de cette organisation, nous allons nous arrêter sur deux étapes – la signature de la Charte Industrielle et le portage du dossier « Lyon Ville Internationale » – pour ensuite dégager quelques conclusions sur les systèmes de relations qui se cristallisent autour de l'association. Nous verrons que l'action de l'association soulève des tensions dans le milieu patronal local et cela pour cause : l'action en soutien à l'industrie laisse progressivement place à une stratégie d'attraction et de rayonnement international, qui s'inscrit dans la lignée du projet étatique pour l'agglomération lyonnaise.

2.3.1 De la « charte industrielle » à l'élaboration d'une stratégie internationale pour Lyon : la création de l'Aderly

Dans le cas lyonnais, il est possible d'identifier deux temps de la crise économique : elle est tout d'abord marquée par un ralentissement de la croissance par rapport à la moyenne nationale au milieu des années 1960, puis par une crise plus profonde des secteurs productifs dominés par les grands groupes nationaux à fort ancrage local, dans les années 1980¹⁴⁵. La faible progression de l'industrie dans le département du Rhône se manifeste déjà entre 1962 et 1964. Le bureau économique de la Chambre de commerce de Lyon révèle alors les performances « décevantes » du département du Rhône, dans une région Rhône-Alpes qui résiste mieux au ralentissement de la croissance¹⁴⁶. Cette période se caractérise aussi par un transfert d'emplois à l'intérieur de l'agglomération, avec une perte de 25.000 postes à Lyon-Villeurbanne en faveur d'une croissance de 21.000 effectifs dans les secteurs Est de l'agglomération.

¹⁴⁵ Sylvie Biarez et Pierre Kukawka, *Crise et politiques locales : les cas de Lyon et de Saint-Etienne*, Grenoble, Centre de recherche sur le politique, l'administration, la ville et le territoire, 1986.

¹⁴⁶ Face à une croissance des emplois de 0.25% au niveau national, Rhône-Alpes enregistre 0.1%. Il s'agit d'une contre-tendance par rapport à la période 1954-1962, où la progression des effectifs en Rhône-Alpes dépassait la moyenne nationale (respectivement 1,1% et 0.7%). Assedic, Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce, au 01.01.1979, comparaison nationale avec UNEDIC. Source : Archives de la Chambre de commerce de Lyon.

Mais c'est à partir de 1976 que la situation se dégrade plus nettement en région lyonnaise avec une perte d'environ 13% des emplois entre 1976 et 1981. La crise frappe avant tout les secteurs industriels comme l'automobile, le textile et la chimie. Comme déjà précisé auparavant, Lyon se caractérise par une forte concentration des emplois industriels : d'après une analyse de la structure du tissu industriel local, en 1979 on peut remarquer la concentration d'environ 50,2% des emplois dans six secteurs : automobile, électrique, équipements industriels, métaux, textile et chimie (*cf.* Annexe n°1.13). La perte d'emplois est dès lors très forte et s'accompagne de réorganisations – par acquisitions et fusions – des grandes firmes qui font la puissance industrielle de l'agglomération lyonnaise.

Pour les milieux économiques locaux, la crise est imputable principalement à la faiblesse des implantations extérieures. Les élites économiques attribuent cette faiblesse aux politiques étatiques en direction de la métropole lyonnaise :

« Depuis Feyzin, il n'y a pratiquement rien eu. PHILIPPS a fait un tour de piste mais ne s'est pas arrêté. Et ce ne sont pas des positions voyantes, à grand tam-tam, comme celles qui viennent d'être prises par le Beaujolais pour la raffinerie C.F.B. qui vont améliorer la chose ; on ne pouvait souhaiter meilleur épouvantail pour les industriels qui cherchaient à s'implanter dans la région¹⁴⁷. Nous le voyons bien pour nos zones industrielles ; elles se remplissent assez vite, mais essentiellement par desserrement d'entreprises qui quittent le centre de Lyon-Villeurbanne pour s'implanter en grande banlieue ; il s'y installe très peu d'entreprises nouvelles »¹⁴⁸.

La politique industrielle nationale dans la région urbaine se concentre principalement sur les secteurs lourds plus ou moins contrôlés par l'État, comme la pétrochimie¹⁴⁹. Aux yeux des patrons, Lyon est doublement pénalisé. Elle souffre de l'hypertrophie parisienne et est exclue de la politique d'aménagement qui favorise les régions de l'ouest, du nord et du littoral méditerranéen. Cette lecture ressort très nettement du discours du président de la CCI :

« Rhône-Alpes et Région Lyonnaise sont généralement considérées comme des régions fortement industrialisées, à industrialisation solide, très différenciées et donc peu sensibles aux crises sectorielles. "Tout va bien, il n'y a pas à s'en occuper" entend-on à la DATAR. [...] Nous constatons alors que l'industrialisation dans son ensemble progresse moins vite que dans beaucoup d'autres régions françaises ; la région prend du retard ; elle ne sera bientôt plus dans le peloton de tête ; elle n'y est même déjà plus. Il y a lieu d'être inquiet et de commencer à s'en occuper sérieusement » (1971)¹⁵⁰.

¹⁴⁷ En 1966, la raffinerie de Feyzin (commune située dans le Sud de Lyon) est le théâtre d'un accident industriel majeur, avec plusieurs morts et des dégâts environnementaux dans les territoires voisins.

¹⁴⁸ « Situation et perspective industrielles de la Région Lyonnaise, allocution du Président V. Peillon », assemblée générale de la Chambre de commerce de Lyon, 08/03/1971. Source : Archives de la Chambre de commerce de Lyon. Procès-verbaux, pp. 52-56.

¹⁴⁹ Toutefois, comme le fait remarquer B. Jouve, les grands groupes privés lyonnais, comme Berliet (automobile), bénéficient aussi de l'action planificatrice nationale, notamment en termes d'infrastructures et de logements sociaux construits par les services de l'État à côté des établissements de production. Bernard Jouve, *op. cit.*

¹⁵⁰ « Situation et perspective industrielles de la Région Lyonnaise, allocution du Président V. Peillon », *op. cit.*

Cette perception d'un déclin industriel partiellement dû à l'action de l'État va guider la structuration d'une action collective locale en soutien au développement économique territorial. C'est précisément ce qui ressort du document intitulé « Principes d'une politique industrielle pour l'agglomération lyonnaise », mieux connu sous le nom de « Charte Industrielle », signé en 1972 par la CCI, le GIL et la Courly. Les trois institutions décident de « conjuguer leurs efforts à l'effet de faciliter l'expansion des établissements existants et l'implantation d'établissements nouveaux dans des conditions les plus favorables à la population »¹⁵¹. La question de l'organisation et la maîtrise du développement industriel écologiquement supportable en centre-ville est le volet central de cet acte conjoint, fortement poussé par les industriels. Les industriels s'opposent notamment aux préconisations formulées par l'État pour limiter la pollution dans le cadre des travaux d'élaboration du schéma de planification et d'urbanisme de la région urbaine lyonnaise (SDAU- Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme). Ces préconisations risquent, selon les industriels, de porter atteinte au développement des industries chimiques et métallurgiques lyonnaises¹⁵². La Charte Industrielle vise dès lors à mettre en lumière la nécessité du maintien et du développement des emplois industriels aussi dans le centre de l'agglomération.

Cependant, si l'objectif de la Charte Industrielle était essentiellement de décider comment soutenir l'industrie locale, elle a une signification beaucoup plus profonde du point de vue politique. À travers la « Charte Industrielle », les trois acteurs (CCI, GIL et la Courly) décident de contester le monopole de l'État en matière de développement de la région lyonnaise. L'élaboration de la Charte Industrielle a été voulue par le GIL, porteur d'une critique virulente des contraintes imposées par l'État en matière de localisation des établissements industriels, en particulier des industries polluantes dans le centre de Lyon¹⁵³. C'est toutefois la CCI qui prend le relais et travaille à l'opérationnalisation des lignes d'action contenues dans la charte.

La CCI de Lyon entend ainsi sortir du simple rôle consultatif vis-à-vis de l'État – rôle qui était jusqu'alors le sien. À cet égard, la création d'un Bureau de développement de la région lyonnaise (BDRL) est envisagée et annoncée par le président de la CCI pour la première fois en 1971¹⁵⁴. Le

¹⁵¹ CCIL, Courly, GIL (1972), « Principes d'une politiques industrielle pour l'agglomération lyonnaise », p. 2, Source : Archives du Grand Lyon.

¹⁵² Pour une analyse détaillée de la contestation par les industriels des propositions environnementales dans le cadre du SDAU, nous renvoyons à : Rachel Linossier, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005): politiques, acteurs, territoires, thèse de doctorat de géographie, aménagement et urbanisme*, Université Louis-Lumière Lyon 2, 2006. pp. 220-223.

¹⁵³ *Ibid.*

¹⁵⁴ « La Chambre de commerce et de l'industrie de Lyon est fréquemment appelée à se prononcer sur les orientations en matière de développement et d'aménagement de sa circonscription, mais sa vocation lui impose

BDRL n'était pas censé accomplir uniquement une mission informative, mais aussi une mission de proposition et d'orientation pour le développement de la région lyonnaise. Le BDRL est initialement une cellule technique interne à la CCI. À l'initiative du nouveau président de la CCI, F. Blanc, en 1972¹⁵⁵ la décision est prise de transformer le BDRL en une association partenariale locale : l'Aderly (Association pour le développement local de l'agglomération lyonnaise).

La création de l'Aderly est présentée par les acteurs comme le principal débouché de la signature de la Charte Industrielle. Cependant, il faut souligner l'implication différenciée de la part de la CCI de Lyon, du patronat à travers le GIL et de la communauté urbaine. Au début des années 1970, la Chambre de commerce bénéficie de ressources tant matérielles (collecte de la redevance) qu'immatérielles (expertise technique) qui lui permettent de jouer pleinement le rôle d'entrepreneur politique des revendications des industriels lyonnais. De son côté, la communauté urbaine est encore une institution très jeune, opérant dans des fonctions de gestion urbaine classique et ne disposant pas de compétences formelles dans le domaine économique. Le GIL, ayant très peu de ressources d'expertise interne, confie le rôle de pilotage technique aux services de la Chambre.

Les circonstances précises de création de l'association méritent que l'on s'y attarde. La création de l'Aderly fait suite à la consultation de la part du président de la CCI des chefs d'entreprises des grands groupes lyonnais à vocation nationale et internationale. L'objectif de la consultation est double : d'une part, il s'agit de discuter des difficultés rencontrées par ces entreprises dans leur développement en région lyonnaise et de proposer des éléments d'amélioration, de l'autre, il s'agit d'obtenir leur appui à la CCI pour relancer l'industrie lyonnaise. Lors d'une assemblée restreinte avec les chefs d'entreprises de ces sociétés (1972), un consensus fait jour sur la nécessité d'agir localement en faveur du développement de la région et, pour ce faire, de créer une structure *ad hoc*¹⁵⁶. Cette décision s'inscrit dans la continuité de la Charte Industrielle, tout en élargissant et en en modifiant partiellement les ressorts.

également de dépasser ce rôle consultatif et de faire des propositions précises pour assurer le développement des entreprises industrielles et commerciales et pour favoriser l'implantation d'entreprises nouvelles. Si elle ne remplit pas elle-même ce rôle dynamique, d'autres organismes moins habilités, moins représentatifs ou soumis à des pressions politiques, seront tentés de le faire. Il est donc nécessaire de mettre en place rapidement un Bureau de développement de la région lyonnaise, dans le cadre de la Chambre de commerce et de l'industrie de Lyon, pour lui permettre de jouer le rôle qui doit être le sien en matière de promotion de cette région ». Source : « Situation et perspective industrielles de la Région Lyonnaise, allocution du Président V. Peillon », *op. cit.*

¹⁵⁵ F. Blanc deviendra ensuite délégué à la Courly (1977-1989) et VP de la communauté urbaine sous le mandat de M. Noir (1989-1995).

¹⁵⁶ Participants : P.G Cousté (DG de la société Lumière), P. Jouven (secrétaire général de PUK - Pechiney Ugine Kuhlman), C. Mérieux (Institut Mérieux), J. Montet (PDG de Rhône Progil) et A. Riboud (PDG de BSN). Absents mais ayant donné leur soutien à l'initiative : R. Gillet (VP de Rhône-Poulenc), R. Pelletier (VP de la Compagnie Générale électrique) et P. Jouven (PDG de PUK). Compte-rendu de la réunion dans le bureau du président Blanc, objet : développement économique de la Région lyonnaise, 13 juillet 1972. 9 pages dactylographiées. Source : Archives de la CCI de Lyon.

Les groupes décident de participer au financement de l'association et s'engagent aussi à entreprendre des actions pour le développement de Lyon (cf. tableau 1)¹⁵⁷. L'Aderly est donc créée en 1974 comme association (Loi 1901), par la CCI de Lyon, le GIL et la Courly, qui en sont les membres fondateurs, avec l'aval et le soutien direct des principaux groupes de l'agglomération.

Tableau 1 Cotisations Aderly (K francs)¹⁵⁸

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Courly	300	300	300	300	500	800	1 100	1 250	1 375	1 485	1 575	1 650
CCI de Lyon	400	300	400	440	480	530	600	690	766	825	912	945
GIL	32	50	55	58	60	100	110	120	132	142	150	157
Conseil général du Rhône		0	50	50	165	165	300	350	400	450	500	530
Tot. Fondateurs	732	650	805	848	1 205	1 595	2 110	2 410	2 673	2 902	3 137	3 282
EPIDA (Ville nouvelle Ile d'Abeau)	50	50	50	55	60	66	75	86	95	103	109	115
CCI Vienne	20	25	25	30	30	15	20	20	22	25	26	27
CCI Villefranche	20	25	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Synd. mixte de la Plaine de l'Ain		0	30	35	38	40	45	52	58	64	68	72
Tot. Établissements publics	90	100	105	120	128	121	140	158	175	192	203	213
<i>Groupes privés (avant 1980)</i>												
Câbles de Lyon - CGE (<i>câbles électriques</i>)	10	10	12	13	14	14	17	20	21	0	0	0
PUK (<i>chimie, électrometallurgie</i>)	10	10	12	13	14	14	17	20	21	0	0	0
Rhône-Poulenc (<i>chimie et pharmaceutique</i>)	10	10	12	13	14	14	17	20	21	23	24	24
Paris-Rhône (<i>électroménager</i>)	10	10	12	13	14	14	17	20	21	23	24	24
<i>Groupes participés ou contrôlés par l'Etat</i>												
B.S.N. – Gervais Danone (<i>alimentaire</i>)	10	10	12	13	14	14	17	20	21	23	24	24
A.R.E.A. (<i>concessionnaire autoroutes</i>)	10	10	12	13	14	14	17	20	21	0	0	0
Compagnie Nationale du Rhône	10	10	12	13	14	14	17	20	21	0	0	0
S.C.E.T. (Caisse des Dépôts)	5	10	12	13	14	14	17	20	21	23	24	24
ELF (<i>Pétrochimie</i>)	10	10	12	13	14	14	0	0	0	23	24	24
Air France		10	12	13	14	14	0	0	0	23	24	24
Septen (groupe EDF) (<i>énergie</i>)		0	0	0	0	0	0	0	0	23	24	24
Framatome (<i>énergie nucléaire</i>)		0	0	0	0	0	0	0	0	23	24	24
Banque Populaire		0	0	0	0	0	0	0	0	23	24	24
S.C.I.E.L.		0	0	0	0	0	0	0	0	23	24	24
Tot. Groupes privés et publics	85	100	120	130	135	135	136	156	168	226	240	240
Total	907	850	1 030	1 098	1 468	1 851	2 386	2 724	3 016	3 320	3 580	3 735

¹⁵⁷ Un plan d'action détaillé de « répartition des tâches » est donc rédigé, prévoyant entre autres des activités de *lobbying* auprès d'Air France pour inciter l'ouverture des vols internationaux à Lyon et des plans de décentralisation d'établissements et de centres de recherche. Source : *ibid.*

¹⁵⁸ Élaboration propre à partir d'une analyse des bilans de l'Aderly. Source : Archives de l'Aderly, Archives de la CCI de Lyon.

Au départ, l'association s'appuie sur une équipe assez réduite de cinq personnes qui constituaient jusque-là la direction économique de la Chambre de commerce. L'équipe est dirigée par J. Chemain, déjà responsable à la CCI du suivi de l'ouverture d'un nouvel aéroport à Lyon¹⁵⁹.

La gouvernance de l'association est assurée par une assemblée générale – responsable de l'approbation du bilan et composée essentiellement par les membres fondateurs – et par un comité de direction. Outre les entreprises « lyonnaises »¹⁶⁰, les grandes entreprises nationales et internationales sont aussi partie-prenantes de l'association. Les unes et les autres versent des cotisations et siègent dans les organes de gouvernance interne¹⁶¹. Enfin, l'EPIDA, établissement gestionnaire des zones d'activités de la ville nouvelle de l'Île d'Abeau et de la Plaine de l'Ain créées par la DATAR, cotise à l'association.

Si, au départ, le maintien et le redéploiement de l'emploi industriel est le principal cheval de bataille de l'Aderly, le volet tertiaire et les fonctions métropolitaines prennent le dessus dès le milieu des années 1970. Cette réorientation est soutenue par la stratégie des permanents de l'Aderly, comme le souligne un ancien chargé de mission :

« Q : Comment expliquez-vous l'émergence d'une stratégie d'internationalisation et d'attraction de capitaux portée par l'Aderly ?

R : Donc il y a une charte, qui est rédigée pour le compte de la Courly, de la CCI et du GIL, qui dit : on va quand même réfléchir à une stratégie industrielle plus cohérente, sans forcément pousser dehors les activités industrielles, contre la commission d'agrément qui faisait en sorte que les activités industrielles aillent à Saint-Étienne ou à la périphérie de Lyon, Vienne, Villefranche. La charte dit "on va réfléchir ensemble au meilleur accueil possible des activités industrielles et tertiaires, et pour ce faire on crée un bureau d'accueil [l'Aderly] et la Chambre de commerce est considérée comme la bonne structure pour faire ça". [...] Ensuite, je pense qu'on peut dire que c'est nous, l'équipe, qui faisons évoluer la stratégie et qui disons : 1) on ne doit pas être dans une stratégie d'accueil mais dans une stratégie de promotion et prospection, 2) on n'est pas seulement dans une réflexion sur l'industrie mais aussi dans une réflexion sur le tertiaire et de promotion générale de la région lyonnaise, pour un changement de fonctions de la région lyonnaise.

Pourquoi on fait ça ? Parce-qu'on savait très bien que la DATAR n'attendait pas que l'agglomération lyonnaise fasse de la prospection en industrie. Pourquoi ? Parce-que la DATAR elle attendait plutôt que l'industrie aille se localiser si possible en Lorraine, si possible en Bretagne, et en région Rhône-Alpes si possible à Saint-Étienne et non à Lyon. Si nous affichons comme ça – les acteurs politiques et économiques – que l'objectif était d'attirer de l'industrie ; si

¹⁵⁹ Diplômé de l'École des Mines de Paris, avant d'intégrer la CCI et de prendre la direction de l'Aderly, Chemain a eu une carrière de directeur d'une filiale du groupe Unilever. Les agents de l'Aderly sont tous des « non-Lyonnais », extérieurs aux réseaux professionnels locaux, trois avec un parcours professionnel dans le privé (publicité et commercial) et un ancien chargé d'études de l'O.R.E.A.M. Lyon.

¹⁶⁰ Le cas de Rhône-Poulenc est assez paradigmatique du statut de ces grands groupes, représentatifs des intérêts du grand capital et très proches de l'État.

¹⁶¹ Les groupes cotisants privés incluent les plus grands employeurs industriels lyonnais. Toutefois, il convient de différencier les grands groupes industriels nationaux privés (Rhône-Poulenc, PUK et Paris Rhône) et/ou contrôlés par l'État (BSN-Gervais-Danone), avec des filiales dans la région lyonnaise, des groupes opérant dans des secteurs contrôlés par l'État, comme l'énergie, les infrastructures/transports et l'aménagement du territoire (ELF, Framatome, Septen, Compagnie Nationale du Rhône, AREA, Airfrance et SCET). Nous renvoyons aussi aux annexes pour un aperçu détaillé des établissements productifs des principaux groupes industriels dans la région lyonnaise (Annexe n°1. 14).

nous affichons cet objectif, on va se faire tirer dedans par le responsable de l'organisme national qui est chargé d'organiser le territoire. Donc on propose à nos trois mandats, avec la médiation de la CCI, cette stratégie qu'ils acceptent, au point que la première démarche que nous faisons c'est sur l'international, puisque le premier dossier fait à l'Aderly c'est Lyon capable d'accueillir des sièges sociaux internationaux. Et le deuxième c'est d'aller à la DATAR et de dire "qu'est-ce qu'on peut attirer" ? »¹⁶².

Au-delà du biais biographique¹⁶³ qui apparaît partiellement dans cet extrait d'entretien, notre analyse nous permet de confirmer que les permanents de l'Aderly bénéficient à l'époque d'une large autonomie d'action et que la stratégie d'attraction et d'internationalisation de Lyon devient prégnante. Selon J. Chemain, cela émerge déjà dans le statut de l'association :

« L'Association a pour but de promouvoir le développement économique de la région lyonnaise de façon à accroître son rayonnement à l'échelle nationale et européenne. [...] Appuyée sur la politique d'aménagement du territoire, cette action vise à proposer une alternative crédible à Paris et à faire que la région lyonnaise tienne son rang parmi les métropoles européennes »¹⁶⁴.

Cette stratégie est déclinée dans plusieurs activités : création d'une image de marque de la région lyonnaise, prospection d'entreprises, accompagnement et suivi de l'installation, veille économique et promotion des manifestations culturelles. Le modèle de développement promu est de type exogène : il s'agit de favoriser les délocalisations des équipements publics et l'installation des entreprises ou des filiales. C'est au sein du comité de direction que sont fixés les grands objectifs de l'Aderly¹⁶⁵. On y traite notamment des dossiers d'installation d'entreprises, constamment alimentés par les contacts développés par ses chargés de mission, en lien avec la DATAR. L'Aderly adjoint donc à son activité en matière de développement industriel une action visant à faire de Lyon une « place bancaire et financière », dans la lignée de la stratégie conçue par les services de la DATAR¹⁶⁶. Des actions très directes et agressives de prospection d'investisseurs et d'entreprises à l'international se mettent en place. L'Aderly s'appuie pour cela sur les antennes de la DATAR à l'étranger pour établir des contacts directs avec de grands

¹⁶² Entretien avec un ancien chargé de mission de l'Aderly (1974-1990), puis directeur aménagement et développement de la CCI de Lyon (1990-2006), le 15/10/2010.

¹⁶³ Gilles Pinson et Valérie Sala Pala, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 5/57, 2007, pp. 555-597.

¹⁶⁴ Note de présentation de l'Aderly, d'après le discours de J. Chemain, directeur du développement économique de la Région Lyonnaise, le 25 janvier 1974. Source : Archives de la CCI de Lyon.

¹⁶⁵ En 1974, le comité de direction, outre les présidents des organisations fondatrices (CCI, GIL et Courly), était composé par : Maître Louis Chaîne, président de la Commission Départementale du Rhône, conseiller général ; M. Georges Charrière, PDG Paris-Rhône ; M. Etienne Gagnarie, maire de Villeurbanne ; M. Georges Meunier, Président Honoraire de la Chambre de commerce de Villefranche ; et M. Antoine Riboud, PDG de la société BSN. Source : Procès-verbaux de l'Aderly, Archives de la CCI de Lyon.

¹⁶⁶ CCI de Lyon et Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, *Décentralisation des activités tertiaires : Lyon, place bancaire*, Paris, la Documentation française, 1974.

groupes. L'action de l'association se combine donc à la politique de l'État visant à renforcer la vocation tertiaire de l'agglomération lyonnaise¹⁶⁷.

L'association revendique de porter une stratégie globale, dépassant l'approche strictement « aménagiste du SDAM ». Comme le souligne un ancien chargé de mission de la CCI, le SDAM était perçu par les milieux économiques locaux comme un document scientifique et technique avec une faible portée stratégique pour la mise en œuvre d'un projet de développement :

« Il y a avait une ambiguïté, parce-que le schéma dont vous parlez c'était un schéma avec trois villes, Lyon, Saint-Étienne et Grenoble. Il s'agissait d'un schéma d'aménagement avec une certaine logique, il prévoyait un certain nombre d'équipements, d'infrastructures communes à ces trois villes, avec la construction d'un aéroport international. Par contre, il ne prévoyait pas, il ne voyait pas comment on pouvait proposer une stratégie économique de développement économique commune à ces trois villes. C'était plus de l'aménagement, infrastructures, planification urbaine, qu'un programme commun de développement économique »¹⁶⁸.

Si les agents de l'Aderly tiennent donc à prendre leurs distances avec l'approche planificatrice du SDAM, pour mettre plutôt l'accent sur la construction d'une stratégie pour l'agglomération, le positionnement de l'association s'éloigne toutefois des critiques virulentes formulées par le GIL et les patrons lyonnais vis-à-vis de ce schéma. Malgré les réticences manifestées par les industriels lyonnais et l'aversion du maire de Lyon, L. Pradel¹⁶⁹, l'Aderly « travaille pour la DATAR », afin d'encourager les industriels lyonnais à ouvrir ou à délocaliser des établissements dans les sites étatiques, afin d'éviter les problématiques de congestion de l'agglomération¹⁷⁰. Ce compromis a permis de renforcer la stratégie d'internationalisation et de rayonnement de la région:

« La ville nouvelle de l'Île d'Abeau a permis à la DATAR de s'impliquer dans la région lyonnaise ; elle avait un morceau dans cette région lyonnaise où elle était chez elle. Ce qui nous a permis progressivement de trouver un compromis, un point d'équilibre, dans la mesure où on disait que certaines implantations, poussées par la DATAR sur le plan industriel notamment, peuvent être localisées sur l'Île d'Abeau. Et puis dans le centre de l'agglomération lyonnaise, à Lyon, on mettra

¹⁶⁷ Réunion pour la mise en œuvre du CIAT du 25 juin 1976 concernant le dossier « Lyon ville internationale », Archives de la Chambre de commerce de Lyon. Cette action est engagée à partir de 1972 et établie lors du CIAT - Comité interministériel d'aménagement du territoire du 25 juin 1976.

¹⁶⁸ Entretien avec un ancien chargé de mission de l'Adelry, puis DG (1990-2006), le 16/11/2010.

¹⁶⁹ La ville nouvelle de l'Île d'Abeau est en effet située hors du territoire de référence de la communauté urbaine et du département du Rhône.

¹⁷⁰ Nous reportons ici un extrait de l'exposé de M. J. Monod, délégué aménagement du territoire et à l'action régionale, où le délégué revient précisément sur l'importance d'orienter les installations des industries lyonnaises vers les sites étatiques de la Plaine de l'Ain et de la ville nouvelle de l'Île d'Abeau : « On observe un développement en tache d'huile vers l'Est, sans que les équipements d'accueil pour le logement et l'industrie y aient pu être prévus et localisés. Qu'y voit-on aujourd'hui ? Des logements sociaux, des entrepôts mêlés à quelques équipements nouveaux sans que soit perceptible le report de la croissance sur les pôles prévus dans les schémas d'avenir : la ville nouvelle de l'Île d'Abeau et l'axe Décines-Meyzieu avec la zone d'activité de la plaine de l'Ain ». in 14 février 1975, déjeuner-débat « Lyon, Ville internationale ». Source : Archives de la Chambre de Commerce de Lyon.

des activités tertiaires, des activités financières, des activités bancaires, des activités d'organisation internationale. Et on a trouvé comme ça un équilibre »¹⁷¹.

Ainsi, en 1974, une série de manifestations – avec le soutien de la DATAR –, exposition à Paris sur le centre d'affaire de la Part-Dieu, manifestations culturelles (festival de la Danse et festival de Vienne), inauguration du centre commercial de la Part-Dieu, se succèdent pour mettre en avant les actions engagées par les pouvoirs centraux pour conforter l'image internationale de Lyon.

La stratégie d'internationalisation est principalement soutenue par les grands groupes qui mettent à disposition leurs réseaux personnels pour faciliter la stratégie internationale de la ville. À l'inverse, elle soulève les résistances de certaines franges traditionnelles du milieu patronal lyonnais, notamment des industriels du textile, qui semblent craindre l'ouverture et le virage vers le tertiaire, envisagé pour Lyon. Le patronat se divise donc sur la tertiarisation de la ville. C'est la Chambre de commerce qui joue le rôle de médiateur d'intérêts multiples (commerçants, bourgeoisie locale, État et élus locaux), renforcée par le soutien des grands groupes industriels.

2.3.2 Un système vertical fondé sur des relations particulières

L'Aderly a été l'acteur collectif local prédominant dans le champ du développement économique pendant toute la décennie 1970. Cependant, le mode de fonctionnement de cette organisation et les relations nouées avec les autres acteurs – locaux et étatiques – ne permettent pas de repérer un système de relations localisées alternatif à la régulation nationale, tel que celui que nous avons repéré dans le cas lombard. Malgré les velléités initiales d'autonomie, le mode d'action de l'Aderly reproduit en effet le système d'action de l'État aménageur. Nous allons ci-dessous analyser brièvement ce système de relations, en approfondissant les liens mutuels entre acteurs politiques locaux, services de l'État (DATAR) et intérêts économiques – locaux et nationaux.

Pendant la décennie 1970, la communauté urbaine et la ville de Lyon se désintéressent de l'action économique. C'est seulement vers la fin des années 1970 puis lors du deuxième mandat de F. Collomb que la communauté urbaine va investir la gouvernance de l'Aderly. Si les élus siégeaient au sein du conseil de l'association, les agents de l'association démontraient toutefois une forte autonomie et indépendance. Ces derniers cultivaient des canaux d'accès privilégiés avec les services de l'État. La DATAR était en effet le principal interlocuteur des agents de l'Aderly.

¹⁷¹ Entretien avec un ancien chargé de mission de l'Aderly (1974-1985), le 03/02/2011.

Comme cela est rappelé par son directeur, J. Chemain, l'Aderly n'agissait pas contre l'État, mais au contraire pour ou avec la DATAR¹⁷².

Le rapport entre l'État central et l'Aderly se caractérise par un processus d'ajustement progressif des revendications des forces économiques lyonnaises pour aboutir finalement à un point d'équilibre autour de l'enjeu du rayonnement de Lyon et de l'attraction des fonctions qualifiées de rang « métropolitain »¹⁷³. Les chargés de mission de l'Aderly cherchent à faire passer des dossiers pour obtenir notamment des délocalisations des institutions publiques et parapubliques (cf. chapitre 3) et des grands groupes situés dans le giron de l'État dans le secteur de l'énergie. Dans le nucléaire, on peut citer l'installation de Framatome (1974) et de Septen, filiale d'EDF, en 1979, qui deviennent par la suite membres cotisants de l'Aderly. Les contacts et la montée à Paris sont très fréquents (tous les mois). Les relations existantes entre les agents de l'Aderly (donc la CCI) et la DATAR sont assez représentatives d'un mode de gestion original utilisé par la DATAR pour s'opposer à la « complicité » entre notables et préfets – possible source de blocage dans les priorités de la politique de planification nationale¹⁷⁴. En effet, la politique industrielle menée par la DATAR à l'échelle de la métropole élargie suscite la vive opposition du maire de Lyon, L. Pradel. Les agents de l'Aderly, qui cherchent à convaincre les industriels locaux de délocaliser des établissements à l'Île d'Abeau agissent ainsi comme relais locaux de la DATAR. L'échelle d'action de l'Aderly nous informe sur cet aspect. L'association est présentée comme une organisation au service du développement de la région lyonnaise et plus globalement de la région Rhône-Alpes : l'échelle d'action de l'Aderly va donc bien au-delà du périmètre de l'agglomération lyonnaise, pour inclure aussi les sites « étatiques », situés par ailleurs en dehors du département du Rhône¹⁷⁵.

En ce qui concerne les relations avec les intérêts économiques, ces dernières sont différenciées selon la taille et surtout les liens entretenus entre les entreprises et l'État. Plus précisément,

¹⁷² Ainsi, pour le directeur, Chemain, « les missions de l'Aderly s'inscrivent dans le droit fil de la politique nationale d'aménagement du territoire ». Jean Chemain, « L'ADERLY au service de la région lyonnaise et de la région Rhône-Alpes », *Métallurgie Rhône-Alpes*, juin 1974. p. 35.

¹⁷³ « Il ne s'agit pas de "faire de l'anti-Paris", ce qui serait inutile et dérisoire, mais seulement d'offrir, en France, une possibilité nouvelle permettant ainsi à ceux, de plus en plus nombreux, qu'effraient les mégalo-poles mais qui ont besoin d'un "environnement" diversifié, de rester ou de venir en France, au lieu d'être contraints d'aller chercher dans d'autres pays d'Europe une localisation convenable ». *Ibid.*

¹⁷⁴ Ce mode de gestion de contournement des élites locales traditionnelles (notables et services déconcentrés) se base essentiellement sur deux volets : l'établissement de relations particulières avec de « nouveaux acteurs » locaux et la sollicitation directe des services étatiques centraux pour « bypasser » l'échelon administratif local. Nicole De Montricher, *op. cit.* p. 52.

¹⁷⁵ Ainsi, en 1974, le directeur J. Chemain donne une définition « flexible » du périmètre d'action de l'association : « Pour terminer, il faut dire ce que l'on entend par "Région Lyonnaise". Encore que ceci reste à préciser puisque, par exemple, beaucoup dépend de la volonté d'autres organismes d'adhérer ou non à l'Aderly, on peut cependant dire que ce terme recouvre, dans l'esprit de ses fondateurs, la zone de forte influence de Lyon, ce qui, bien entendu, déborde du périmètre de la Communauté Urbaine, voire, à l'occasion, du département du Rhône ». Jean Chemain, *op. cit.*

l'action de l'Aderly cristallise un conflit entre les intérêts des grands groupes nationaux – membres directs de l'association – et ceux du petit et moyen capital « lyonnais ». Ce dernier est animé par une aversion vis-à-vis de la politique de l'État et milite pour une action en soutien à l'industrie locale et pour une plus grande décentralisation des fonctions vers les gouvernements locaux. Ainsi s'exprime le président du GIL, P. Dominjon, en 1977, au sujet de la « décentralisation indispensable » :

« Il apparaît nécessaire de souligner que la vie économique régionale et la décentralisation indispensable, particulièrement pour les petites et moyennes entreprises, ne peuvent qu'être le fruit d'une volonté locale. [...] Aussi est-il important de souligner que, dans la lutte contre la centralisation et la conquête du maximum de pouvoirs locaux indispensables au dynamisme des entreprises et à la qualité de la concertation, les organisations interprofessionnelles patronales, départementales ou régionales, sont des éléments sur lesquels tous ceux qui partagent cette aspiration doivent compter »¹⁷⁶.

Dans cette optique, l'Aderly peut être lue comme une organisation investie par le GIL pour montrer une capacité de prise en charge locale des problèmes inhérents au développement économique de la région lyonnaise. En même temps, nous avons vu que la politique de l'Aderly se fait avec – et non contre – les services de l'État. Ceci est un signe de l'incapacité des milieux patronaux locaux à infléchir, voire à contourner l'action de l'État, qui continue à influencer durablement la trajectoire de développement de la région lyonnaise. De manière générale, cela révèle l'existence d'un système de relations inégales entre les intérêts patronaux locaux et l'État, qui penche clairement en faveur de ce dernier. La difficulté d'influence des patrons lyonnais émerge aussi dans le discours porté par les représentants du GIL. Très rares sont les références précises à une politique alternative à celle de l'État ou à des mesures concrètes pouvant être implantées pour soutenir le dynamisme du tissu économique lyonnais. Autrement dit, le GIL se montre incapable de porter un projet de développement pour la région urbaine lyonnaise, qui ne se limiterait pas à la défense des prérogatives des intérêts particuliers des patrons lyonnais. À la différence de son homologue lombarde, la principale association patronale lyonnaise ne semble pas en mesure de porter un projet de société au-delà des revendications généralistes sur l'importance de faire revenir l'industrie dans la ville.

Au final, l'action portée par les chargés de mission de l'Aderly est principalement soutenue par quelques grands groupes de l'agglomération, à vocation nationale, voire internationale. D'une certaine manière, en s'engageant auprès de l'Aderly, ces grands groupes se rachètent une conduite. En effet, dans les décennies 1970 et 1980, ils enregistrent des pertes massives

¹⁷⁶ Paul Dominjon, « Une organisation interprofessionnelle patronale, pour quoi faire? », *économie & humanisme* (Numéro spécial patrons et patronat), juillet-août 1977, p. 50-54.

d'emplois et réduisent très nettement les investissements dans leurs unités de production lyonnaise¹⁷⁷.

Ainsi, la stratégie d'attraction et d'internationalisation portée pour Lyon ne fait pas consensus dans les milieux économiques. L'extrait d'un entretien avec un ancien agent de l'Aderly montre bien les conflits internes au patronat¹⁷⁸ :

« Q : Et donc quels rapports aviez-vous construits avec la DATAR, les élus et le patronat local ?

R : Donc évidemment l'Aderly c'était une association, et on disait toujours, notamment vis-à-vis de Louis Pradel, à l'époque, on disait Monsieur le Maire, Monsieur le Président ... parce qu'on avait besoin justement de fédérer les gens. Mais ceux qui ont fait le boulot ce sont les agents de l'Aderly. L'Aderly a toujours été dans les locaux de la Chambre de commerce et le président de la Chambre de commerce avait un rôle prédominant, il avait son mot à dire. Le président de la Chambre de commerce avait beaucoup plus d'importance que le président du patronat. [...]

Mais le patronat ne voyait pas tout ça très bien. Si, il y avait un président de la Chambre de commerce qui, à l'époque, jouait un rôle important, parce que c'était lui qui portait. F. Blanc a eu l'intelligence d'abandonner un peu de sa superbe pour laisser parler des gens qu'il détestait finalement. Parce-que lui c'était un enfant de la bourgeoisie, petite industrie de la région, et il était obligé de dire ces types qui viennent d'ailleurs et qui n'ont jamais possédé d'entreprises, ils n'ont jamais été capitalistes et ils viennent nous donner à nous, des leçons. On a dépensé un tiers de notre énergie pour le convaincre qu'il fallait de temps en temps avoir recours à des compétences et pas seulement à des complexes de supériorité qui étaient le propre des chefs d'entreprises de l'époque. Puis il y avait les hommes du textile. Ces gens-là ils n'avaient pas beaucoup de performances économiques, mais ils avaient la prétention : "Je suis chef d'entreprise à Lyon, donc il fut un temps quand Lyon a été capitale de la France, etc."

Q : Et les PME ?

R : Les PME ne voyaient pas ce qui était en train de se passer et voyaient plutôt ce développement vers le tertiaire comme une agression.

Q : Donc c'est plutôt une posture de défense des intérêts acquis que de « modernisation » de la société qui caractérisait le patronat lyonnais ?

R : Il faut que vous sachiez que Chemain [directeur de l'Aderly], quand il est arrivé à Lyon, il voulait devenir maire de Lyon, mais il a vite abandonné. Les Lyonnais, avant et beaucoup aussi pendant cette époque de 77-86, étaient encore beaucoup dans cette idée de petite ville de province, les cols blancs on les aime pas trop. Au moins, les cols bleus, quand il y a un conflit, comme disait le président Charrière [président de la CCI de Lyon de 1979 à 1982], on va faire le coup de poing avec le délégué CGT et la question se règle. L'ennui c'est quand on a en face de soi des techniciens, des ingénieurs en chemise blanche ; on ne peut plus discuter comme ça. Donc c'est la raison pour laquelle, il y avait deux attitudes. Il y avait ceux qui disaient : "vous allez détruire Lyon" et d'autres qui disaient "vous êtes des utopistes", moi je ne m'en occupe pas, je continue à vendre mes mètres de tissus ».

Cet extrait d'entretien nous éclaire sur deux aspects importants : les clivages existant au sein du patronat local et le fait que la CCI était historiquement une arène de médiation politique. La CCI était en effet essentiellement dominée par des élus proches des partis centristes qui, comme nous l'avons vu, penchaient plutôt pour une non-ingérence dans l'économie. Il montre aussi que

¹⁷⁷ J.M. Auzias et al., *op. cit.*

¹⁷⁸ Entretien avec un ancien chargé de mission de l'Aderly (1974-1985), le 03/02/2011.

progressivement le patronat accepte, non sans réticences, la stratégie de l'Aderly. Ceci se révèle être *in fine* un moyen de s'imposer vis-à-vis des élites politiques locales (voir infra).

En guise de conclusion, nous allons nous attarder sur un aspect que nous considérons central, à savoir les relations liant la CCI et l'État et plus généralement les contraintes posées par le cadre institutionnel aux revendications patronales. Malgré le rôle d'intermédiation et de médiation politique important joué par la Chambre de commerce, il est possible de soutenir que le système de relations autour de l'Aderly est dominé par les grands groupes nationaux et les relations particulières qui se sont tissées avec les services de l'État. Le caractère particulier des actions menées par l'Aderly est confirmé par la posture de certains élus communautaires vis-à-vis du fonctionnement de l'association. En effet, en 1977, face à la proposition d'augmentation de la participation de la Courly au budget de l'Aderly, certains élus dénoncent l'opacité qui caractérise l'action de l'association¹⁷⁹. À la fin des années 1970, l'Aderly commence son processus d'autonomisation de la « tutelle étatique » et de mise en service de ses activités pour une stratégie des intérêts – économiques et politiques – locaux (*cf.* chapitre 3).

Cela dit, si, dans les premières années, l'activité de l'Aderly tend à s'aligner sur les intérêts des grands groupes et de la politique de l'État, la CCI gagne en légitimité locale. Grâce à l'action de l'Aderly, la CCI développe une expertise interne et un capital relationnel avec les services de l'État (tant sur le plan technique que politique), qui seront utilisés par la suite pour influencer les choix des pouvoirs locaux en matière de développement et d'urbanisme. Cependant, cette légitimité nouvelle est obtenue d'« en haut » et non au travers d'une capacité à donner aux milieux patronaux locaux l'occasion d'élaborer une stratégie de développement. Nous rejoignons ainsi les constats dressés par Y. Mény au sujet des relations entre État et intérêts en France : « Si le caractère pluraliste ou corporatiste des relations entre l'État et les groupes varie d'un secteur à l'autre, il est un point commun à tous les interlocuteurs de l'État en France : leur influence éventuelle passe d'abord par une allégeance tacite ou explicite qui conditionne les faveurs, les ressources, l'accès à l'information et à l'influence. C'est le point de passage obligé, quitte à ce que l'État-maître se retrouve parfois dans la position du servent »¹⁸⁰. Dans le cas de Lyon, l'adhésion,

¹⁷⁹ Cet équilibre fragile entre la communauté urbaine et les grands groupes est explicitement remis en question à la fin des années 1970. En effet, en 1979, M. Charrière, PDG de Paris-Rhône (qui a une place au comité de direction), est élu à la présidence de la Chambre de commerce. Une place se libère donc au sein du conseil de direction. En même temps, le conseil général adhère à l'association. La question de la gouvernance interne et des équilibres privé-public est donc explicitement posée. La décision prise prévoit d'exclure les membres non-fondateurs, publics mais plus particulièrement privés, du comité de direction, malgré la demande explicite de la part de Rhône-Poulenc d'entrer dans le comité de direction (suite à la décision de l'entreprise de délocaliser en région lyonnaise environ 980 emplois et la filiale France Sud ingénierie). Le conseil est renouvelé et exclut de facto les groupes industriels nationaux dans les instances de direction.

¹⁸⁰ Yves Mény, *op. cit.* p. 494.

non sans résistances, à la stratégie étatique, permet à la CCI d'extraire des ressources publiques pour la région¹⁸¹, notamment en termes de délocalisations d'établissements publics.

Conclusion de la section 2

L'analyse de l'émergence d'une stratégie de développement local dans le cas lyonnais, dans la période qui va du début des années 1970 à 1977, nous a permis de montrer la structuration d'un système de relations à caractère particulier, fondé sur la centralité de la Chambre de commerce et voyant le maire et la communauté urbaine initialement en retrait. Le projet de développement de la région lyonnaise se développe au sein d'un système de rapports de type essentiellement vertical, fondé sur les relations entre les acteurs économiques locaux – par le truchement de l'Aderly – et les services de l'État central (en particulier de la DATAR). Ainsi, nous avons montré en quoi la stratégie tertiaire et internationale, soutenue par l'État, prévaut progressivement sur l'action industrielle, qui a pourtant été à la base des mobilisations des industriels locaux au début des années 1970, débouchant sur la création de l'Aderly. Les mesures portées par cette dernière sont dès lors davantage alignées sur les intérêts des grands groupes nationaux et internationaux installés dans l'agglomération que sur ceux des PME lyonnaises.

Au final, le cas de la région urbaine lyonnaise, malgré l'existence d'une organisation locale assez inédite dans le panorama français – l'Aderly – nous amène à souligner le fait que, dans le cas français, si les mobilisations locales pour le développement économique se construisent en opposition à l'intervention de l'État, elles sont progressivement encadrées, voire « sponsorisées », par l'État lui-même.

Conclusions du chapitre 1

Dans ce chapitre, nous nous sommes attachés à analyser les conditions politico-institutionnelles d'émergence des politiques locales de développement économique, en nous appuyant sur une analyse comparée du cas des régions lyonnaise et milanaise. Nous avons analysé les réponses spécifiques des territoires, résultant à la fois des mobilisations des acteurs locaux, plus particulièrement patronaux, et de l'influence des cadres institutionnels nationaux. En ce qui concerne plus précisément les mobilisations locales, en suivant la critique soulevée par Jouve¹⁸² vis-à-vis des analyses néo-marxistes des processus d'effritement d'un ordre de régulation étatique, nous avons choisi de porter notre regard sur « qui agit », en braquant les projecteurs sur

¹⁸¹ Bernard Jouve, *op. cit.*

¹⁸² Bernard Jouve, « Brenner Neil, New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood », *Métropoles*, 1 | 2007 mis en ligne le 16 mai 2007, consulté le 15 janvier 2013. URL : <http://metropoles.revues.org/116>.

les logiques propres aux systèmes d'actions locales. Si un auteur comme N. Brenner reconnaît l'importance des mobilisations locales pendant les années 1970¹⁸³ pour expliquer les changements de la politique et des politiques locales, il considère que ces mobilisations se déploient d'une manière quasiment indifférenciée selon les territoires, car guidées par un dessin capitaliste convergent qui les surplombe. Ainsi, ses analyses laissent de côté l'effet de médiation exercé par des facteurs institutionnels et socio-politiques, à la fois nationaux et locaux. Notre analyse nous a permis de faire ressortir des différences dans le processus de réajustement de l'État, que nous expliquons par l'effet conjoint du cadre institutionnel et de la capacité de mobilisation endogène des acteurs locaux, tout particulièrement patronaux.

Si donc les cadres nationaux et les contextes locaux jouent un rôle dans les deux cas, en revanche, les réseaux d'acteurs mobilisés autour du développement économique se différencient sur trois aspects : l'échelle territoriale, les types de relations existant entre les acteurs et les interventions envisagées.

Premièrement, ces réseaux ne se déploient pas à la même échelle territoriale. Dans le cas milanais, nous sommes face à l'émergence d'un réseau d'acteurs qui s'organise à l'échelle régionale. Cette caractéristique est due au processus de régionalisation du début des années 1970 et à la capacité propre des associations patronales d'investir cette échelle émergente de régulation politique. Dans le cas lyonnais, la mobilisation des forces économiques locales s'opère initialement à l'échelle de l'agglomération lyonnaise élargie : un compromis est dès lors trouvé entre l'échelle de l'agglomération lyonnaise, privilégiée par les intérêts économiques et politiques locaux, et l'échelle métropolitaine, qui est privilégiée par l'État dans le cadre de la politique de métropoles d'équilibre.

Deuxièmement, en ce qui concerne la structuration du réseau, ce qui frappe c'est le contraste entre un système territorial lombard caractérisé par des relations horizontales denses entre les acteurs, d'une part, et un système lyonnais caractérisé par des relations verticales du fait notamment de la présence tutélaire de l'État central, d'autre part. Dans le cas lombard, l'absence d'une action territorialisée de l'État en Italie a favorisé la structuration d'une communauté de politiques publiques au niveau régional, indépendante du niveau national. Au contraire, le cas lyonnais se caractérise par un système de relations moins institutionnalisés, fondé sur des liens particuliers entre élus et dirigeants nationaux et milieux économiques et politiques locaux.

Enfin, des différences dans la nature et les objectifs des politiques locales apparaissent, et ce malgré un mouvement de standardisation et d'homogénéisation, qui devient particulièrement manifeste dans les années 1980. Ces différences s'expliquent moins par la structure du tissu

¹⁸³ Neil Brenner, *op. cit.* p. 205.

productif local que par la capacité différentielle de médiation des intérêts assurée par les associations patronales locales (*Assolombarda*, GIL). Les deux régions urbaines se caractérisent en effet par la présence d'un tissu dense de PME et de grands groupes dominants dans un nombre limité de secteurs (métallurgie, automobile et chimie). Dans le cas lyonnais, nous avons montré que l'on assiste à une dissociation des intérêts du petit et moyen capital local de celui des grands groupes dont l'encadrement est souvent proche de la technocratie d'État. Cette dissociation apparaît clairement dans les types d'actions soutenus par l'Aderly : cette dernière se concentre typiquement sur une action d'image et de rayonnement international, favorable aux grands groupes et laissant de côté les problématiques de compétitivité internes aux PME locales. En revanche, dans le cas milanais-lombard, nous sommes face à la présence d'une grande bourgeoisie locale qui, dans les années 1970, choisit d'investir les associations patronales, en particulier l'*Assolombarda*, pour porter les intérêts des PME. Ceci lui permet de conforter sa propre stratégie d'hégémonie à l'échelle locale mais aussi nationale.

Introduction aux chapitres monographiques 2 et 3 - Des territoires en transition, des territoires en compétition

Les années 1980 se caractérisent par un changement des thèmes à l'agenda et des représentations (*policy beliefs*)¹, au travers desquels l'enjeu du développement économique est problématisé par les gouvernements locaux. Ce changement est favorisé par l'affirmation d'un nouveau cadre de compétition entre territoires, qui encourage une réorientation de l'action publique territoriale vers des objectifs de croissance et de développement². Les années 1980 représentent en effet la période où l'on assiste à une multiplication des actions – symboliques ou tangibles – cherchant à positionner et à « vendre » les territoires, tout particulièrement les métropolitains, sur la scène internationale. Ainsi, comme l'a montré le géographe critique D. Harvey à propos des villes nord-américaines, les gouvernements locaux s'éloignent progressivement d'un style de gestion qualifié d'« administratif », pour lui préférer des modes de gestion que Harvey qualifie d'« entrepreneuriaux », c'est-à-dire tournés vers des objectifs de croissance, de création de valeur urbaine et plus enclins à établir un dialogue, voire une collaboration, avec les intérêts privés (promoteurs immobiliers, grandes firmes urbaines, médias, etc.)³.

Plusieurs catégories analytiques ont été conçues pour caractériser ce tournant entrepreneurial dans les politiques locales, tant sur le plan des discours et des stratégies affichées que sur celui des relations entretenues avec les acteurs privés. La catégorie de « ville entrepreneuriale » est sans doute celle qui a eu le plus large écho dans la littérature scientifique. Malgré le flou analytique qui l'entoure⁴, cette notion a l'avantage de synthétiser un changement en train de se produire dans les politiques locales dans les années 1980, notamment en ce qui concerne les discours politiques et les agendas des gouvernements urbains.

¹ Le concept de *policy beliefs* a été forgé par P. Sabatier et Jenkins-Smith dans le cadre de l'approche dite de « coalitions de cause », visant à analyser l'action publique comme un processus itératif entre acteurs et insistant tout particulièrement sur les systèmes de croyances dans la structuration de ces différents réseaux d'acteurs. Il s'agit d'une notion que nous considérons pertinente et utile dans notre analyse, car elle nous permet de mettre en tension et de questionner les conflits, ou les affinités, entre les acteurs ayant contribué à la problématisation de l'enjeu du développement économique. Comme l'indique P. Hassenteufel, une analyse de l'agenda politique implique de s'intéresser aux processus cognitifs, de perception et de formulation, de cadrage des problèmes. Patrick Hassenteufel, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008. p. 57. Pour une lecture synthétique des différentes approches insistant sur la place des idées et des cadres cognitifs dans le processus de décision publique nous renvoyons à Yves Surel, « The role of cognitive and normative frames in policy-making », *Journal of European Public Policy*, vol. 7 / 4, octobre 2000, p. 495-512.

² H. V. Savitch et Paul Kantor, *Cities in the international marketplace: the political economy of urban development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2002. Et Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Nouvelle édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

³ David Harvey, « From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism. », *Geografiska Annaler B*, vol. 71 (1), 1989, p. 3-17.

⁴ Patrick Le Galès, *op. cit.* pp. 317-327.

Dans les deux prochains chapitres, nous allons revenir sur les mécanismes à l'origine de ce changement dans les agendas locaux. Notre analyse nous permettra de confirmer le constat d'une convergence et d'une certaine standardisation des thèmes et des actions, justifiées par la prééminence d'un nouvel ordre de compétition interterritoriale. Plus particulièrement, dans les deux cas, ce discours sur la concurrence est décliné au travers de politiques qui associent développement immobilier et développement technologique. Toutefois, au-delà de cette convergence des thèmes et des discours politiques, il est possible de distinguer des divergences plus substantielles qui concernent les acteurs participant au processus de mise à l'agenda et d'élaboration des politiques de développement ainsi que leurs relations. Nous montrerons ainsi que, dans chacun des deux cas, la problématisation et la mise à l'agenda de l'enjeu compétitif se déploient selon des mécanismes différents. Il ne s'agit pas pour autant de sous-estimer l'importance des changements macroéconomiques qui se manifestent dans les sociétés locales à la charnière des années 1970 et 1980. Ces dernières se retrouvent en effet confrontées à des dynamiques structurelles comparables, telles que la désindustrialisation, la périurbanisation ou les changements technologiques. Cependant, nous montrerons que, dans les années 1980, les contextes institutionnels et les facteurs socio-politiques jouent un rôle de médiation décisif dans la détermination des modes de prise en charge de l'enjeu du développement économique par les gouvernements locaux.

Pour ce faire, nous allons étudier les mobilisations d'un large spectre d'acteurs, relevant à la fois de la sphère politico-administrative et de la sphère socio-économique, et ayant participé aux processus de problématisation et d'élaboration des programmes d'actions. Les visions et les programmes d'actions qui s'imposent à l'agenda résultent des interactions et des choix négociés entre acteurs aux idées et aux intérêts soit concurrents, soit conflictuels, soit encore convergents. Cela nous permettra de questionner le cadre conceptuel sur la convergence entrepreneuriale des politiques et des modes de gouvernance locale⁵, en apportant des nuances à une certaine mécanique que nous avons repérée dans les analyses des nouvelles politiques urbaines.

Dans le cas lyonnais, les réformes institutionnelles et les transformations de l'administration locale conditionnent les stratégies des acteurs locaux, contribuant ainsi à renforcer leurs capacités d'action. Il ne s'agit pas ici de succomber au déterminisme juridique, parfois reproché aux

⁵ Margit Mayer, « Post-Fordist City Politics », in Ash. Amin. *Post-Fordism: a reader*, Oxford; Cambridge, Mass., Blackwell, 1994. Pour une discussion critique des nouvelles caractéristiques de ce que M. Mayer qualifie de « gouvernements urbains postfordistes », nous renvoyons à la lecture de ses travaux proposée par Alan Harding et Patrick Le Galès, « Villes et Etats », in Vincent Wright. , Sabino Cassese. *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, p. 160-188.

approches néo-institutionnalistes⁶, mais de voir comment ces changements ont un impact sur les stratégies des acteurs locaux, notamment politiques. Le renforcement de l'appareil bureaucratique de la communauté urbaine s'avère déterminant pour conforter le changement des orientations politiques. En effet, la politique du maire F. Collomb se situe plutôt dans la continuité de sa précédente mandature. Lyon a été relativement épargnée par le vaste mouvement de renouvellement de la classe politique locale provoqué dans d'autres villes françaises par les élections municipales de 1977. C'est plutôt le renforcement progressif des services et plus particulièrement le recrutement d'une nouvelle classe de techniciens à l'Agence d'urbanisme qui permettent le changement des priorités politiques. Cela se concrétisera par une démarche de planification stratégique, préalable à la définition du nouveau schéma directeur, mieux connue sous le nom de « Lyon 2010 ». Cette progressive appropriation des enjeux liés au développement économique de la part de la communauté urbaine s'accompagne d'un ajustement des rapports de force avec d'autres acteurs, notamment avec la Chambre de commerce et l'Aderly, qui, dans la décennie précédente, s'étaient mobilisées pour sensibiliser les acteurs locaux et nationaux à l'enjeu de l'attractivité de l'agglomération lyonnaise. La période analysée dans ce chapitre correspond à une séquence où l'on assiste à une mutualisation des idées guidant l'orientation des politiques de développement entre les acteurs politiques, administratifs et économiques locaux, ainsi que par un renforcement de la capacité propre des systèmes locaux d'élaboration et de portage des projets de développement.

Inversement, dans le cas milanais-lombard, nous sommes face à une période de stagnation des processus de réforme institutionnelle. En effet, les projets de loi de réforme du pouvoir local sont bloqués par les processus parlementaires et la réforme restera lettre morte jusqu'à sa relance dans les années 1990. Le cadre institutionnel de référence dans lequel agissent les acteurs reste substantiellement inchangé et correspond grosso modo à celui des années 1970. Cependant, malgré ce blocage institutionnel, la période à la charnière des années 1970 et 1980 se caractérise, au niveau local, par un débat public très vivace sur les stratégies et les interventions en soutien au développement économique, qui entraînera un changement des priorités et des thèmes à l'agenda politique. Ce changement est principalement dû à des circonstances proprement politiques et sociales. La mutation de la stratégie politique du PSI, qui intègre progressivement les exigences de nouvelles classes moyennes émergentes du secteur tertiaire, s'accompagne d'une redéfinition des objectifs et des thèmes à l'agenda local. Mais le politique n'est pas le seul acteur qui propose une lecture et des représentations des changements en cours. Comme nous le montrerons, la

⁶ Claudio Radaelli, Bruno Dente et Samuele Dossi, « Recasting Institutionalism: Institutional Analysis and Public Policy », *European Political Science*, vol. 11, 2012, p. 537–550.

contribution du politique à la redéfinition de l'agenda urbain s'avère essentiellement rhétorique. D'autres acteurs nourrissent et élargissent le débat public autour du développement de la région milanaise. Il s'agit d'acteurs que l'on peut situer en dehors de l'appareil bureaucratique des collectivités : experts et universitaires rattachés à des centres d'études parapublics et privés, acteurs économiques et firmes industrielles et immobilières. La mobilisation de ces acteurs va influencer les agendas locaux. Si, dans le cas milanais comme dans le cas lyonnais, les nouveaux projets effectivement engagés par les gouvernements locaux restent somme toute assez limités, le début des années 1980 ne constitue pas moins un moment charnière dans la prise en charge locale des politiques de développement, qui sont problématisées sous l'angle commun de la compétition interterritoriale, tout particulièrement à l'échelle métropolitaine.

Chapitre 2 - Milan : les élites réformistes contre la *growth machine* ? (1975-1992)

Les années situées entre 1970 et 1980 sont porteuses de changements majeurs dans la problématisation du développement économique territorial. Dans le période précédente, nous avons vu que l'enjeu du développement économique avait été décliné essentiellement dans des politiques industrielles visant les PME et couvrant l'ensemble du territoire régional. A partir des années 1980, on assiste à un double changement : une réorientation des interventions à faveur du développement immobilier et technologique et une valorisation progressive de la « centralité » urbaine. Ce phénomène est visible dans l'affirmation d'une idée partagée par l'ensemble des acteurs locaux, politiques et économiques, de Milan comme « métropole européenne » et lieu d'innovation.

Le changement dans la problématisation de l'« enjeu du développement » concerne avant tout le gouvernement municipal et plus particulièrement le PSI (*Partito socialista italiano*), qui fait de la notion d'innovation un *leitmotiv* de sa stratégie politique¹. Dans les années 1980 la majorité municipale va progressivement adoucir son positionnement sur le développement immobilier en centre-ville, justifié en raison d'une nouvelle attention aux « classes moyennes émergentes » du tertiaire avancé. Dans cette période l'agenda politique est fortement structuré autour d'objectifs de court terme de maximisation de la valeur immobilière. Ceci coïncide avec une évolution fondamentale dans la vie politique locale, où les intérêts des élus se mêlent et se superposent avec ceux de profitabilité des acteurs économiques, des promoteurs immobiliers et des grands groupes industriels. Un projet de recherche et de prospective territoriale nommé *Progetto Milano*, porté principalement par des experts – techniciens et universitaires, et qui trouve aussi le support des grandes firmes industrielles, propose en revanche une réflexion plus globale sur la stratégie de développement de la région urbaine milanaise, en misant tout particulièrement sur le développement technologique. Dès lors, il est intéressant de questionner la superposition de ces deux systèmes de représentation du développement à deux réseaux d'acteurs distincts : doit-on parler d'« élites réformistes » contre une « *growth machine* » (GM)² ? Ou bien, au contraire, les

¹ En Italie, la politique locale est alors dominée par la question urbanistique, qui est le seul domaine d'action dans lequel les communes disposent d'une autonomie de décision suffisamment large malgré les contrôles étatiques. La commune a en effet le pouvoir de délibération du PLU ainsi que d'octroi de permis de construction, de règlements urbanistiques, de plans d'actions etc. L'État était tenu d'exercer un contrôle sur les décisions prises en matière urbanistique – fonction qui avait ensuite été attribuée à la région à partir de 1977.

² La notion de GM (« coalition de croissance ») est utilisée par John Logan et H. Molotch dans leur étude sur la politique urbaine aux États-Unis. Elle désigne une configuration d'acteurs et de mécanismes de médiation et de mobilisation socio-politique à l'échelle locale. Les deux auteurs insistent sur l'existence de partenariats stabilisés entre acteurs publics et privés, en particulier du secteur immobilier, et sur la dépendance financière des acteurs du gouvernement local vis-à-vis de ces derniers. La notion de GM indique une « *coalition of local interests acting out of*

intérêts et les représentations des acteurs locaux, publics et privés, ne se révèlent-ils pas convergents sous certains aspects ? Ainsi nous montrerons que derrière la rhétorique de l'innovation se cachent des positionnements hétérogènes que nous allons étudier en creux dans ce chapitre. Cette analyse nous permettra de faire ressortir deux éléments importants au sujet de notre objet de recherche: 1) la remise en question des catégories traditionnelles, d'acteurs publics et d'acteurs privés, en ce qui concerne leur prise en charge de la politique de développement de la ville et de sa région urbaine ; 2) les conséquences, en termes de construction et stabilisation d'une capacité d'action collective, d'un engagement ponctuel des acteurs situés à la marge de la sphère politico-institutionnelle.

Nous étudierons dans un premier temps les processus de problématisation et de mise à l'agenda de l'« enjeu développement », en braquant les projecteurs sur l'évolution de la politique urbanistique de Milan et sur la promotion du projet de recherche et de prospective territoriale, le *Progetto Milano*. Dans les deux cas, le thème de l'« innovation » est mis en avant, tant comme argument de rhétorique politique que comme recette pour soutenir le développement. Il s'agira alors d'analyser dans un deuxième temps la structuration d'un réseau d'acteurs autour de l'innovation. En conclusion du chapitre, nous nous interrogerons sur les caractéristiques des modes de gouvernance et des systèmes d'acteurs locaux, en insistant tout particulièrement sur le rôle joué dans la médiation des intérêts et dans l'action publique par les partis politiques et les acteurs de la société civile, groupes industriels et associations. Cette analyse nous permettra d'interroger de manière plus large les conditions sous-jacentes à l'élaboration d'une stratégie collective de développement de la région urbaine milanaise.

Avant de détailler le processus de problématisation et de mise à l'agenda de l'« enjeu développement économique » et sa traduction dans des programmes d'actions, il convient de rappeler brièvement les mutations structurelles auxquelles les élites politiques et économiques sont confrontées entre 1970 et 1990 (*cf.* encadré ci-dessous). À l'inverse du cas lyonnais, ces restructurations se produisent dans un cadre institutionnel inchangé par rapport au début des années 1970, en ce qui concerne l'attribution des compétences et les rapports entre État et collectivités locales. Dans le cas milanais le changement affectant les discours politiques, les

partisan motivations but espousing a pervasive ideology of value-free development » (Harding, 2009) et constitue le mécanisme explicatif du modèle de développement urbain et des choix politiques locaux. Dans ce chapitre, nous ne proposons pas d'appliquer cette notion au cas milanais (*cf.* introduction sur les critiques formulées par A. Harding et P. Le Galès au sujet de son importance dans le contexte européen). Nous l'utilisons de manière métaphorique pour indiquer l'existence d'une articulation stricte des intérêts des acteurs publics avec les acteurs privés, sans interroger l'existence de modalités de mobilisation et de stratégies de pressions conformes à celles observées dans le cas des villes nord-américaines. Voir : Alan Harding et Patrick Le Galès, « Villes et États », in Vincent Wright, Sabino Cassese. *La restructuration de l'état en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, p. 160-188. Alan Harding, « The History of Community Power », in Jonathan S. Davies. , David L. Imbroscio. *Theories of Urban politics*, London, Sage, 2009, p. 27-39.

thèmes mis à l'agenda et ainsi que les programmes d'action qui a lieu dans les années 1980 s'explique donc moins par l'influence des facteurs structurels de mutation socio-économique déjà présents dans les années 1970, ou par celle du cadre institutionnel, qui reste substantiellement inchangé, que par des facteurs socio-politiques et plus particulièrement par les stratégies élaborées par les acteurs territoriaux, publics et privés.

Encadré 8 La région urbaine de Milan dans la transition économique, déclin démographique et libération des friches industrielles

Si la tertiarisation de la ville était un phénomène déjà présent dans les années 1960, dans les deux décennies suivantes, on assiste à un redimensionnement drastique du poids de l'industrie, qui s'accompagne par ailleurs d'un brusque retournement de la croissance démographique. Entre 1971 – année où la ville atteint son pic démographique – et le début des années 1990, la municipalité de Milan perd près de 400.000 habitants, passant de 1,7 à 1,3 millions d'habitants. Entre 1961 et 1991, le poids démographique de la ville centre dans l'aire métropolitaine, correspondant au territoire de la *Provincia*, passe de 63 à 43%.

Ces mutations démographiques et spatiales sont intimement liées à la réorganisation productive et économique. Entre 1971 et 1981, la ville de Milan perd 27% de ses emplois industriels. Cette tendance s'accroît tout particulièrement dans la décennie suivante (1981-1991) et se prolonge encore durant les deux décennies qui suivront (*cf.* Annexe n°2.1 ;2.2). Cette déprise industrielle dans la ville-centre s'opère partiellement au profit de la deuxième couronne périurbaine et du reste du territoire métropolitain. Milan concentre la diminution des pertes d'emploi dans l'industrie des secteurs traditionnels, tels que la chimie et l'industrie extractive. La *Provincia* souffre moins du recul de l'industrie. Une sorte de spécialisation productive des territoires se fait jour, obéissant à une organisation : la ville centre accueille progressivement les industries spécialisées dans la haute technologie ; les entreprises à technologie intermédiaire s'installent dans les première et deuxième couronnes ; le reste de la *Provincia* est le domaine des entreprises opérant dans des secteurs plus matures (*cf.* Annexe n°2.3 ; 2.4 ; 2.5 ; 2.6). De manière générale, la région urbaine milanaise est saisie par une tertiarisation importante qui concerne aussi bien la ville centre (dès les années 1980, 80% des emplois sont tertiaires) que le territoire provincial. Pendant les années 1980, on assiste à une spécialisation tertiaire de certaines zones du nord-est et du sud de la première couronne de l'aire métropolitaine. Ceci étant, la vocation tertiaire de la ville centre vis-à-vis des territoires provinciaux en voie de tertiarisation apparaît clairement dès lors que l'on compare les quotients de localisation des emplois et des entreprises avec ceux des activités tertiaires et industrielles (*cf.* Annexe n°2.7 ; 2.8).

L'importance de la désindustrialisation de la ville centre n'est pas sans conséquence pour le territoire : des millions de mètres carrés de zones industrielles sont libérés au tournant de la décennie 1970-1980. Au début des années 1980, on estime à 7,5 millions le nombre de mètres carrés sous-utilisés ou inutilisés dans la ville centre. La multiplication des friches industrielles concerne aussi les territoires de la première ceinture, la seule commune de Sesto San Giovanni (Nord-Milano) compte environ 3 millions de m² (groupe Falck) et, dans une moindre mesure, l'ensemble du territoire de la province (2 million de m²).

Toutes les données sont tirées de deux rapports : OETAMM, « Evoluzione della struttura economica dell'area metropolitana milanese nel corso degli anni '80 e linee di tendenza per gli anni '90 / », Osservatorio economico - territoriale dell'area metropolitana milanese, Milano, 1994. et *Aree industriali dismesse. Valutazioni e proposte*, eds. Graziella Marcotti, Pierluigi Nobile et PIM Centro Studi, Milano, OETAMM, 1988. Biblioteca e Archivio Isimbardi, Provincia di Milano, Coll : Area.metr.m.228.

1 « Milano città europea » et la remise en question du plan d'urbanisme

À Milan comme dans d'autres villes, la politique urbaine est dominée dans tout l'après-guerre par la centralité de la « question urbanistique »³. Cette dernière est en effet le théâtre d'affrontements idéologiques très marqués, qui débordent même le cadre politique et administratif pour devenir un débat de société central en Italie. Cela s'explique largement par le rôle déterminant, fortement contesté par le PCI et par le courant des urbanistes « réformistes », du « *blocco edilizio* »⁴ dans l'orientation des politiques de planification urbanistique. Comme nous le verrons ci-dessous, les stratégies des partis politiques ont fortement affecté le choix des priorités et la définition des problèmes de la politique urbanistique.

Après de longues années d'expansion immobilière incontrôlée, dans les années 1970, la classe politique locale se fait la porte-parole d'une « lutte » contre l'expansion immobilière, notamment tertiaire, pour permettre une revitalisation de l'industrie dans la ville centre. Ce positionnement politique est favorisé par un tournant électoral majeur : aux élections de 1975, la gauche remporte un franc succès, tandis que, pour la première fois depuis l'après-guerre, la DC se voit cantonnée à l'opposition dans le conseil municipal. Entre 1975 et 1985, la ville est gouvernée par une « junte rouge » (PSI-PCI). Dans cette même période, les élus locaux sont confrontés à des changements économiques et démographiques majeurs qui orientent les choix de planification territoriale. La question qui focalise l'attention des élus est celle de l'intérêt de maintenir l'industrie dans la ville centre et d'adopter des politiques restrictives à l'encontre des activités tertiaires. L'opposition industrie/tertiaire est particulièrement prégnante, car elle ne correspond pas uniquement à des options politiques, mais elle renvoie aussi à une opposition plus large entre classe ouvrière et nouvelle classe moyenne urbaine. Les transformations socio-économiques s'entremêlent avec les changements des équilibres politiques, tant à l'échelle locale que nationale, qui affectent notamment le PSI, parti historiquement central dans la politique locale milanaise⁵.

³ En Italie, la politique locale est alors dominée par la question urbanistique, qui est le seul domaine d'action dans lequel les communes disposent d'une autonomie de décision suffisamment large malgré les contrôles étatiques. La commune a en effet le pouvoir de délibération du PLU ainsi que d'octroi de permis de construction, de règlements urbanistiques, de plans d'actions etc. L'État était tenu d'exercer un contrôle sur les décisions prises en matière urbanistique – fonction qui avait ensuite été attribuée à la région à partir de 1977.

⁴ Le « *blocco edilizio* » indique une agrégation sociale composite d'intérêts émanant de plusieurs sphères économiques (immobilière mais aussi industrielle et financière) et sociales (gros investisseurs et propriétaires fonciers mais aussi petits propriétaires qui cherchent à faire fructifier leurs biens sur le marché immobilier, et *in fine* les propriétaires et travailleurs des groupes du secteur du BTP). Ce bloc d'intérêts a été en mesure d'influencer profondément les choix publics en matière d'orientation du développement immobilier et foncier. Voir : Valentino Parlato, « Il blocco edilizio », *Il Manifesto*, 1970, pp. 28-34. Pour une lecture du cas milanais, voir : *Chi decide la città : meccanismi e agenti di urbanizzazione nell'area milanese*, eds. Sergio Graziosi et Pier Luigi Crosta, Clup, Milano, 1977.

⁵ Milan ne se caractérise pas par l'existence d'un parti « dominant ». Il y a toujours eu une répartition assez équilibrée des votes entre la DC, le PCI et le PSI. Il n'en reste pas moins que ce dernier a toujours exercé une influence politique et culturelle forte, au-delà de son réel poids électoral. Ainsi, dès l'après-guerre, les maires de la ville sont tous issus de partis socialistes (le PSI ou le PSDI).

On assiste progressivement à un glissement du positionnement des élus, rendu visible par un changement de discours : de la question de la croissance urbaine non-maîtrisée et des retombées sur les classes sociales pénalisées (notamment ouvrières), on passe à un discours axé sur l'« innovation », promouvant l'image de « Milan-ville européenne », qui est davantage orienté vers les promoteurs immobiliers et les grands groupes économiques.

1.1 *La « sinistra di governo », le rôle du PSI à Milan et la rhétorique de l'« innovation »*

« Dans les prochaines années, les exigences de fond auxquelles l'action de la municipalité devra répondre sont essentiellement de deux types : le développement du tertiaire avancé et social comme fonction déterminante pour maintenir l'appareil productif industriel à un niveau de qualification et d'efficacité à la hauteur de celui des autres pays européens ; l'achèvement et le renforcement du système infrastructurel de la ville et de l'aire milanaise, comme préalable à une diffusion plus large et équilibrée dans le territoire régional des bénéfices qu'elle produit.

[...] La planification dans la ville comme dans l'aire urbaine doit identifier les opportunités foncières qui permettront l'installation des fonctions tertiaires avancées et sociales [...] Il devient dès lors nécessaire de surmonter les anciennes oppositions entre le secteur tertiaire et secondaire, en ayant conscience que le redressement de la grande industrie et la création d'emplois ont comme condition nécessaire l'expansion de la recherche scientifique et technologique, de l'information et des activités de service à la production. » (notre traduction)

C. Tognoli, 1980, maire de Milan⁶

Les lignes qui précèdent sont extraites du discours d'investiture du maire C. Tognoli qui entame en 1980 son deuxième mandat comme maire de Milan. Elles synthétisent bien le compromis et surtout l'appareil rhétorique mobilisé par la majorité de la gauche urbaine pour justifier une nouvelle orientation de la politique municipale en matière urbanistique. Les deux priorités identifiées par le maire – le renforcement des infrastructures et le développement du « tertiaire avancé et social » – vont dominer l'agenda municipal au cours des années 1980. Avant de décrire comment ces déclarations d'intention ont été traduites dans des instruments d'action, il importe de revenir brièvement sur les changements partisans et l'évolution du positionnement politique des majorités municipales survenus au tournant des années 1980. Ceci nous permettra également d'évoquer le rôle joué par le parti socialiste, le changement de sa stratégie politique et, plus généralement, la modification de la fonction des organisations partisans dans la politique locale des années 1980.

Les années 1970 se caractérisent par un changement majeur sur le plan politico-électoral à l'échelle nationale et locale, qui marque le début de la période des « juntes rouges » (*giunte rosse*) dans plusieurs villes italiennes, dont Milan. Aux élections administratives de 1975, le PCI obtient

⁶ Dichiarazioni programmatiche della Giunta. Relazione del sindaco Carlo Tognoli al Consiglio Comunale, Milano 22 septembre 1980. Texte dactylographié, Source : Archivio civico di Milano.

de très bons résultats : l'écart qui le sépare de la DC se réduit à moins de 3% – écart le plus réduit entre les deux partis depuis l'après-guerre⁷. Il s'agit d'un événement à forte valeur symbolique, qui anticipe les résultats des élections législatives de 1976, lorsque le PCI atteint son sommet historique de 34,4%. À l'image de ce qui se passera deux ans plus tard en France, les élections de 1975 suscitent un engouement collectif au sein des partis de gauche quant aux possibilités d'affirmation d'une nouvelle politique locale, notamment en matière d'urbanisme⁸.

Turin, Naples, Florence et Rome élisent un maire communiste et, dans de nombreuses autres villes, des conseils municipaux de gauche s'installent. C'est notamment le cas de Milan où le PCI intègre la majorité municipale avec le PSI, après quinze années de conseils de centre-gauche – DC/PSI – (1960-1975) et centristes – DC – (1949-1960). Avec le « tremblement de terre du 15 juin 1975 »⁹, la DC est cantonnée à l'opposition pour la première fois depuis l'après-guerre¹⁰. À la différence des résultats nationaux, cette dernière n'enregistre toutefois pas un net recul dans la ville de Milan : l'installation d'une junte de gauche PSI-PCI est donc le fruit d'une convergence politique à l'échelle locale, rendue également possible grâce au soutien de quelques transfuges de la DC et du PSDI. Dans la province milanaise, on assiste aussi à une affirmation de la gauche, qui confirme par ailleurs une tendance déjà à l'œuvre depuis le début des années 1970¹¹.

Après les élections de 1975, s'ouvre une séquence politique d'une décennie (1975-1985) pendant laquelle la ville est gouvernée par des juntes rouges et profite d'une certaine stabilité politique¹². Durant cette période, le PSI s'impose dans les choix politiques locaux, à travers la figure du maire, C. Tognoli, qui gouverne la ville de 1976 à 1986. L'élection de C. Tognoli¹³, très jeune représentant (38 ans) de la frange autonomiste-craxiste du parti socialiste, est assez révélatrice de la stratégie poursuivie par le PSI local : malgré son orientation autonomiste, favorable donc à une

⁷ Les élections administratives (communales, provinciales et régionales) du 15-16 juin 1975 intéressent 91,85% de l'électorat italien. La DC et le PCI obtiennent respectivement 35,29% et 33,45%. Pour une analyse socio-politique du vote, nous renvoyons à l'ouvrage collectif : Guido Martinotti, *Politica locale e politiche pubbliche: l'esperienza delle giunte di sinistra*, Milano, F. Angeli, 1985, (« Collana di Scienza Politica della Fondazione Feltrinelli »).

⁸ Pour un approfondissement, nous renvoyons au chapitre de l'urbaniste B. Secchi dans le même ouvrage collectif : Bernardo Secchi, « La politica urbanistica delle amministrazioni di sinistra », in Guido Martinotti, (éd.), *Politica locale e politiche pubbliche: l'esperienza delle giunte di sinistra*, éd. Guido Martinotti, Milano, Franco Angeli, 1985, (« Collana di Scienza Politica della Fondazione Feltrinelli »).

⁹ Guido Martinotti, *op. cit.*

¹⁰ Aux élections municipales de 1975, le PCI s'impose comme premier parti, avec 30,39% des voix, suivi par la DC, 26,95%, et le PSI, 14,79%.

¹¹ Les partis de la gauche gouvernent en effet la majorité des communes de la province milanaise, notamment celles de la première couronne.

¹² Aux élections de 1980, le PCI reste le premier parti, mais il voit ses voix reculer à 26,54%. Il est suivi par la DC qui obtient 26,44% et le PSI avec 19,64%, qui en revanche augmente sensiblement ses préférences.

¹³ Tognoli succède à A. Aniasi, qui avait initialement été élu maire en 1975. Un an après les élections administratives, il quitte ses fonctions locales pour se consacrer à sa carrière nationale. Aniasi est une figure emblématique du socialisme milanais et de l'histoire politique locale. Partisan (maquisard) à la tête du CLN (Comité de libération nationale) milanais, il entre ensuite au conseil municipal au début des années 1950. Il est élu maire en 1967, fonction qu'il a maintenue jusqu'en 1976.

autonomie politique du PSI vis-à-vis du PCI, il est préféré au candidat proposé par la section milanaise du parti socialiste, U. Dragone. Tognoli bénéficie en effet du soutien de B. Craxi, qui, la même année, est élu secrétaire national du parti. L'enjeu pour la nouvelleunte est de marquer une rupture avec la politique dite du « massacre urbanistique » associée à la gestion des junte centristes (1954-1961)¹⁴, et plus spécifiquement, pour les socialistes, de s'affranchir de la DC.

Pendant la période des junte rouges, les représentations et les orientations politiques autour du développement de la ville évoluent profondément. Les orientations de la politique urbanistique sont très représentatives de ce changement au sein des majorités municipales, qui concernent notamment les socialistes. On assiste au passage d'une orientation dite « *vincolistica* », à savoir de limitation, voire d'entrave, au développement urbain, à un positionnement ouvertement favorable à l'expansion immobilière, notamment tertiaire.

Pendant les années 1970, le conseil municipal, soutenu initialement par une majorité de centre-gauche (DC-PSI), amorce la procédure de révision du PRG (*Piano Regolatore Generale*, correspondant du PLU) de 1953. Dès les premières phases de préparation de la *variante*¹⁵, le PSI cherche à trancher avec la gestion des années 1950 et 1960 incarnée par la figure de l'adjoint à l'urbanisme DC, Filippo Hazon¹⁶. Les premières ébauches de la *variante* font clairement ressortir ce positionnement du PSI qui opte pour un renforcement des contraintes en matière d'urbanisation et de construction et propose une limitation des installations tertiaires dans le centre-ville. Elle intègre en effet les propositions du plan pour l'aire métropolitaine sur lequel travaille depuis les années 1960 le bureau technique du PIM (*Piano Intercomunale Milanese*) (cf. encadré ci-dessous).

¹⁴ Pendant les années du boom économique, l'agenda politique municipal est dominé par les enjeux de régulation d'un développement urbain anarchique. Il s'agissait d'une période de croissance économique et démographique effrénée de la ville, caractérisée par une tension entre d'une part (très) peu de politiques à caractère social, compensatrices, de gestion et de limitation des effets pervers du développement, et d'autre part des actions de spéculation immobilière et de développement urbain incontrôlé. La gestion des junte centristes guidées par la DC (1950-1960) n'a notoirement rien fait pour limiter ce phénomène. Toutefois, pendant la gestion des junte de centre-gauche des années 1960, et malgré un changement de perspective, l'intervention publique se révèle faible par contraste aux dérogations immobilières. Pour une mise en perspective de la politique urbaine en Italie, nous renvoyons à : Franco Ferraresi et Antonio Tosi « Crisi della città e politica urbana », in *La crisi italiana*, eds. Luigi Graziano et Sidney G. Tarrow, Einaudi, Torino, 1979. Vol. 2 (Sistema politico e istituzioni). Pour un approfondissement du « massacre urbanistique » (« *scempio urbanistico* ») à Milan, nous renvoyons à : Alfredo Viganò, Sergio Graziosi et Mario Ganino, *Milano vendesi: vent'anni di malgoverno urbanistico della città*, Milano, 1970, (« Numero speciale di Relazioni sociali: rivista mensile di critica politica economia e cultura »).

¹⁵ La *variante* est une révision partielle du plan local d'urbanisme (PRG - *Piano Regolatore Generale*), dans laquelle certains principes, normes et règles urbanistiques sont rediscutés et modifiés. Les *varianti* ne se substituent pas au PRG, mais peuvent en modifier largement la nature et les orientations.

¹⁶ P. Hazon est une figure clé de la politique milanaise et lombarde. Inscrit à la DC et membre actif du milieu associatif milanaise catholique (GS – *Gioventù Studentesca*, ensuite rebaptisée CL – *Comunione et Liberazione*, voir chapitre 4), il entre au conseil municipal en 1957, pour être ensuite nommé adjoint à l'urbanisme à partir de 1960. Sa gestion a fait l'objet de nombreuses critiques lui reprochant d'encourager la spéculation immobilière. Au début des années 1970, il quitte ses fonctions à la municipalité pour rejoindre le conseil régional.

Encadré 9 Le PIM – *Piano Intercomunale Milanese*

L'histoire du PIM remonte aux années 1950, avec l'initiative autonome de la mairie de Milan d'établir un plan pour la région urbaine milanaise, entendue au sens large comme un territoire comprenant 79 communes. Le projet voulait optimiser les processus de décision publique, en particulier ceux engageant les communes périphériques, qui étaient le théâtre de nombreux blocages et ralentissements. Après une longue phase de négociation et d'allers-retours, le Ministère des Travaux Publics approuve la proposition et confie à la municipalité de Milan la mission d'établir un plan tout en réduisant sensiblement le nombre de communes impliquées (35 à la place de 79 initialement prévus). Des blocages politiques ralentissent les travaux pour la définition du plan intercommunal pendant une décennie. C'est seulement en 1961 que le PIM (*Piano Intercomunale Milanese*), organisme volontaire chargé de la conception du plan, est constitué. Il est organisé autour d'une assemblée générale des maires et d'un comité exécutif. En outre, il est assisté par un comité technique constitué d'urbanistes et d'économistes. Les premiers travaux du PIM visaient à définir un nouveau modèle d'organisation territoriale en matière de transports, de services et d'infrastructures, inspiré par l'objectif de rééquilibrage territorial à l'échelle de la région urbaine.

Le PIM est une expérience importante de planification territoriale intercommunale, avant la création par les régions des « *comprensori* » (voir infra). La nature volontaire de la participation finira par ralentir les travaux et l'ambition de rédaction d'un plan est restreinte à l'élaboration d'études et de recherches. Le PIM se transforme donc en centre d'étude et de prospective. Selon Balducci (2005) « l'obsession pour l'approbation formelle du plan et pour l'institutionnalisation d'un organisme intermédiaire de gouvernement a conduit à oublier l'efficacité réelle du PIM, à savoir le fait d'être une structure technique de support aux communes petites et moyennes ; lieu d'élaboration de propositions et de projets pour l'aire métropolitaine, mais aussi de négociation et de coordination entre les secrétariats de divers partis politiques sur le sujet de la distribution des opportunités de développement » (notre traduction). Le PIM peut être considéré comme une arène importante d'apprentissage et de socialisation impliquant à la fois la classe politique locale et les élites techniques et bureaucratiques. Plus particulièrement dans les années 1970 le PIM a essayé d'influencer les choix des juntas municipales, vers des objectifs de rééquilibrage territorial et de lutte à la spéculation immobilière. Voir :

Alessandro Balducci, « Policies, Plans and Projects. Governing the City-region of Milan », *DisP - The Planning review*, 2003, p. 59-70. Et Alessandro Balducci, « Una visione per la Regione Urbana Milanese », in AA.VV., *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Milano, Mondadori, 2005. P. 231-264.

Les travaux du PIM sont axés sur un rééquilibrage des fonctions industrielles et tertiaires entre la ville centre et son *hinterland*, et de manière plus générale ils visent à proposer une planification territoriale intégrée (urbanistique, transports et infrastructures) à une échelle assimilable à celle de la métropole (*comprensorio*)¹⁷. Une première tentative de révision du plan est portée en 1969 par la junta de centre-gauche, sous l'impulsion du maire socialiste, A. Aniasi. Ce dernier déclare vouloir

¹⁷Le *comprensorio* est une institution administrative de coopération métropolitaine de « deuxième niveau » (non élective), introduite en 1975 par une loi régionale. Le *comprensorio* aurait dû prendre en charge principalement les politiques de planification et d'urbanisme. Le PIM est identifié comme « *comprensorio 21* » et son bureau technique est muté dans le bureau de planification de la nouvelle institution. Des vicissitudes et conflits, notamment politiques, entre élus des municipalités membres, amèneront à une impasse. Finalement, il sera dissout en 1981, suite à un référendum régional qui abolit l'ensemble des *comprensori* lombards. Pour un aperçu des liens entre l'expérience du PIM et la courte durée de vie du *comprensorio 21*, nous renvoyons à : Balducci Alessandro, « Policies, Plans and Projects. Governing the City-region of Milan », *DisP - The Planning review*, 2003, p. 59-70. Et Balducci Alessandro, « Una visione per la Regione Urbana Milanese », in AA.VV. *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Milano, Mondadori, 2005.

axer la révision du plan sur les préconisations de rééquilibrage territorial entre ville centre et *hinterland* proposées par le PIM :

« Les idées phares de la révision ne pourront être que les idées de fond du PIM, et la révision ne pourra pas être conduite sans une articulation avec le plan de l'aire urbaine, qui va légitimer et rendre compréhensibles les choix de la commune. [...] Les critères principaux qui devront être appliqués dans la révision du plan sont : la limitation de l'expansion de la ville par des réductions des volumétries et la non-prolifération de nouveaux quartiers ; la non-spécialisation uniforme de la ville pour éviter le phénomène de congestion du trafic ; la requalification des quartiers dégradés ; l'amélioration des standards urbanistiques pour toute la ville et surtout pour la périphérie. »¹⁸ (notre traduction)

La *variante* est approuvée en 1976 par la nouvelle majorité de gauche PSI-PCI menée par C. Tognoli. Elle sera par la suite ratifiée par le conseil régional, pour entrer en vigueur en 1980. Le document de 1976 se caractérise par une sorte d'« exorcisation » du développement urbain et plus particulièrement des activités tertiaires en centre-ville¹⁹. Ce choix se justifie largement par le moment politique d'approbation de la *variante* : suite aux luttes syndicales et aux mouvements de contestation de 1968, la « junte rouge » cherche à remédier aux problèmes d'expulsion des habitants ouvriers et de développement des friches industrielles. Le texte de 1976 veut être un acte politique à forte valeur symbolique pour la gauche milanaise.

Toutefois, comme le fait remarquer Oliva²⁰, il sera tout de suite rendu caduc par un certain nombre de délibérations municipales et par des politiques sectorielles (transport, transformation des friches industrielles) qui finissent par contredire les orientations phares de la *variante* et surtout ne s'opposent pas à l'expansion immobilière et tertiaire en centre-ville, bien au contraire. Le projet de la troisième ligne du métro, fortement soutenu par la DC dans le mandat précédent mais contesté par le PCI, est en effet approuvé par le conseil municipal en 1977. Le *Progetto Passante* – sorte de RER milanais –, élaboré par les techniciens du PIM et jusqu'alors ignoré par les élus, commence à solliciter l'intérêt du conseil municipal et du maire qui vont petit à petit se l'approprier, tout en contribuant à modifier ses orientations et objectifs. Ces deux projets sont en nette contradiction avec l'idée du contrôle de l'expansion immobilière car elles permettent de revitaliser le centre-ville, en améliorant son accessibilité et en requalifiant les aires urbaines centrales touchées par les deux projets d'infrastructures. Par ailleurs, des normes techniques

¹⁸ Source : Dichiarazioni programmatiche del sindaco. Consiglio Comunale, 18 décembre 1968. Texte dactylographié. Source: Archivio civico di Milano.

¹⁹ Dans cette optique, la *variante* de 1976 apparaît comme un acte désormais « tardif », qui prend très partiellement en compte des processus quasiment irréversibles de désindustrialisation affectant le tissu socio-économique milanais. Voir : Patrizia Gabellini, *Bologna e Milano: temi e attori dell'urbanistica*, Urbanistica, Milano, Franco Angeli, 1988., p. 135.

²⁰ Federico. Oliva, *L'urbanistica di Milano: quel che resta dei piani urbanistici nella crescita e nella trasformazione della città: con sei itinerari*, Milano, U. Hoepli, 2002. p. 262.

associées aux plans opératoires de la *variante* permettent de contourner facilement les orientations phares du document et de réaliser des installations tertiaires dans des sites réservés à l'industrie par la *variante*. La majorité de gauche prend conscience des transformations qui travaillent la ville et son aire urbaine et qui sont déjà à l'œuvre depuis le début des années 1970, et remet progressivement en question le document de planification qu'elle avait fortement soutenu suite à la victoire de 1975.

Au début des années 1980, le désaveu de la *variante* devient manifeste. La majorité municipale, et en particulier le maire, s'engagent ainsi dans une campagne de communication afin de justifier ce refus du plan comme instrument de planification urbaine. La majorité municipale axe sa stratégie de communication autour du thème de l'« innovation », notion également utilisée par le Parti socialiste au niveau national comme principe phare de son programme « réformiste » :

« L'innovation est une notion qui a la même connotation globale que révolution, car les deux se réfèrent à la structure productive, aux rapports politiques et aux modes de vie, mais à la différence de la deuxième, la première est conciliante, peut-être aussi rassurante, car elle communique l'idée d'un regard tourné vers le futur, mais qui n'est pas fermé au passé. [...] Cela permet au PSI de concilier les contradictions d'une société qui cherche des conditions d'équilibre entre exigences de dynamisme et stabilité »²¹ (notre traduction)

La stratégie communicationnelle, fortement médiatisée à l'échelle locale et nationale, vise à véhiculer le message d'une ville plus apaisée (« *Milano città serena* ») par rapport à la période des années de plomb des années 1970 et des contestations urbaines, et qui en même temps se projette au cœur de l'Europe (« *Milano città europea* »). Le maire multiplie les interventions dans la presse locale et nationale. P. Fareri²² évoque à ce propos un tour en hélicoptère de C. Tognoli pour présenter aux journalistes étrangers un nouveau visage de Milan comme ville en transition économique et urbaine. Dans le débat public qui se développe autour de la mise en œuvre du plan à partir des années 1980, aux termes d'un « rééquilibrage, contrôle du développement et sauvegarde » (« *riequilibrio, contenimento, salvaguardia* »), se substituent ceux insistant sur « une nouvelle centralité, une nouvelle phase du développement, la compétitivité à l'échelle européenne »²³.

La notion d'innovation comme *leitmotiv* du projet politique du PSI est déclinée à l'échelle locale dans la valorisation du « tertiaire avancé et social ». Cette définition volontairement large du

²¹ Luigi Covatta, « Un ponte oltre l'emergenza », *Mondoperaio*, n° 3, 1982, p. 6., in Patrizia Gabellini, *op. cit.*

²² Paolo Fareri, « La progettazione del governo a Milano : nuovi attori per la metropoli matura » in *Metropoli per progetti : attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, éd. Bruno. Dente, Bologna, Il Mulino, 1990. pp. 163-220.

²³ Alessandro Balducci, « La questione del terziario fra mercato immobiliare e sviluppo economico: le proposte della sinistra milanese negli anni '70 », in Patrizia Gabellini, Corinna Morandi. *Progetto urbanistico e sinistra a Milano negli anni '70*, Milano, Franco Angeli, 1985, p. 169-182.

tertiaire, qui comprend à la fois les « nouveaux métiers » (R&D, informatique et services aux entreprises) mais aussi la culture, le tourisme, l'enseignement et la santé, est assez révélatrice de la stratégie électorale des juntes rouges et plus particulièrement du PSI. Ce dernier, tout en restant fidèle à un électorat de gauche, se présente tant à l'échelle locale que nationale comme le parti des « nouvelles classes moyennes émergentes », bassin électoral que les partis centristes laïques (en particulier le PRI - *Partito Repubblicano Italiano*) et catholiques (DC) ont également en ligne de mire²⁴.

Le soutien au développement des fonctions tertiaires est présenté comme une stratégie permettant de soutenir la reconversion industrielle. À cet égard, les élus s'approprient des analyses contenues dans un rapport de l'IReR (*Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia*) sur le développement du tertiaire en Lombardie. Dans ce rapport le soutien au développement du tertiaire est présenté comme un moyen pour créer de nouveaux emplois et favoriser aussi modernisation du tissu industriel de la région²⁵. Le fait que, comme le souligne Balducci, un premier rapport de l'IReR axé sur les mêmes thèmes et publié en 1975 ait été ignoré par les élus municipaux est assez représentatif de cette réorientation de l'attention et des choix politiques de la junta présidée par C. Tognoli²⁶. L'accent porté dans le discours des élus municipaux sur le tertiaire comme levier de développement économique justifie la politique de relâchement des contraintes à l'urbanisation. Ainsi, l'attention aux services tertiaires semble davantage répondre à une pression immobilière très forte qu'à des besoins manifestés par les entreprises et les grands groupes industriels, qui continuent par ailleurs à délocaliser, voire à fermer des sites de production dans la ville centre.

Ce positionnement moins rigide de la majorité municipale vis-à-vis du développement urbanistique et plus particulièrement de l'usage du plan n'est pas spécifique à Milan. Il s'agit en effet d'une tendance générale qui marque la politique urbanistique et agite le débat académique et professionnel en Italie. De fait, à partir des années 1980, on assiste à la montée en puissance d'une nouvelle culture politico-professionnelle qui remet progressivement en question le plan comme instrument phare de la politique urbanistique, au profit de l'urbanisme contractualisé, par

²⁴ Sur le flou qui entoure cette notion et sur l'« illusion d'optique » de la stratégie électorale du PSI, nous renvoyons à un article particulièrement éclairant de Guido Martinotti : Guido Martinotti, « Il PSI é cambiato ma non lo sa », *La Repubblica*, 14 septembre 1983. D'après une étude menée par l'*Istituto Superiore di Sociologia* sur les élections législatives de 1983, il émerge clairement que le PSI a échoué dans sa conquête de l'électorat modéré, de nouvelles professions, traditionnellement associé à la catégorie des « classes moyennes émergentes ». Les élections de 1983 font en effet enregistrer à Milan un net succès du Parti républicain italien, qui arrive à recueillir 13% des voix contre une moyenne nationale de 5%. Pour Martinotti, l'électorat du parti socialiste est donc très loin de la représentation véhiculée par ses dirigeants.

²⁵ IReR, *Il terziario avanzato in Lombardia*, Milano, 1978.

²⁶ Alessandro Balducci, *op. cit.*

projets. Cette nouvelle culture politico-professionnelle trouve à Milan un terreau particulièrement fertile : Campos Venuti n'hésite pas à définir la ville comme le cas paradigmatique du triomphe de la dérégulation urbanistique. La classe politique locale, épaulée par les techniciens internes à l'administration et des experts extérieurs, parvient en effet à théoriser le non-plan²⁷. À cet égard, la prise de position publique de l'adjoint PCI de la junte de C. Tognoli, M. Mottini, est emblématique, lorsqu'il affirme l'intérêt de ne pas sacrifier le plan et de se tourner vers une planification par projets, une politique urbanistique contractualisée, avec les promoteurs immobiliers, fondée sur « un usage public de l'intérêt privé »²⁸. Ces discours légitiment l'ouverture progressive aux mécanismes du marché et la valorisation des opportunités (*occasioni*)²⁹ de développement urbain. À l'inverse de Lyon et d'autres villes européennes qui, dans les années 1980, expérimentent des processus de planification stratégique portés par les pouvoirs publics, les élus locaux optent pour une stratégie dite « pragmatique », alignée sur le positionnement du PSI et notamment du craxisme. Ce changement d'orientation politique est assumé par le maire Tognoli qui, en 1983, déclare :

« De la perspective d'une ville typiquement industrielle qui avait été dessinée à l'époque, on passe aujourd'hui à une perspective de tertiarisation qui comporte un changement des choix politiques [...] Il faut apprendre à accepter les exigences qui se manifestent dans les grandes villes, sans opportunisme ni démagogie, et adopter des mesures en défense des plus faibles, qui sont désavantagés et qui ne doivent pas être laissés à la marge. En même temps, il faut comprendre et satisfaire également les exigences des classes moyennes émergentes [*« ceti medi emergenti »*] de la structure productive, qui doivent trouver leur place dans la vie de la cité »³⁰ (Notre traduction)

Dans les faits, la traduction de ce discours, qui veut combiner l'attention envers les exigences des « classes défavorisées » avec la réponse aux besoins des « nouvelles classes émergentes » autour du développement du secteur tertiaire, débouche sur la neutralisation des principes urbanistiques restrictifs de la *variante*³¹. On assiste, au cours de ces mêmes années, à une multiplication des permis de construire (*concessioni edilizie*) dans le tertiaire mais aussi dans l'habitat social – permis

²⁷ Giuseppe Campos Venuti, « Deregulation urbanistica a Milano », *Urbanistica Informazioni / Dossier « Milano senza piano. L'urbanistica milanese negli anni ottanta »*, éd. Valeria Erba, septembre 1989, pp. 44-46.

²⁸ Maurizio Mottini, « Urbanista, cambia piano », *L'Unità*, 18 août 1982.

²⁹ Francesco Indovina, « Strategie e soggetti per la trasformazione urbana, anni '80 », in Francesco Indovina, (éd.). *La città occasionale : Firenze, Napoli, Torino, Venezia*, éd. Francesco Indovina, F. Angeli, Milano, 1993, p. 11-37.

³⁰ *Op. Cit.* « Tognoli-Zangheri. Cosa ci unisce cosa ci divide » par Giuliano Musi in « La sinistra sa governare le città d'Italia? », *L'Unità*, 27 mars 1983.

³¹ Ainsi, entre 1980 et 1988, plus de 150 avenants à la *variante* de 1976 sont approuvés. Ces avenants ne concernent pas uniquement les installations tertiaires. Toutefois, l'explosion dérèglementée des installations tertiaires en centre-ville apparaît dans les décisions d'affectation des aires : environ 9,5 mc ont été programmés contre 2,3 mc dans le texte de la *variante* de 1976. Il faut également ajouter à ces avenants les projets de transformation urbaine prévus dans le cadre du *Progetto Passante*. Federico Oliva, « Bilancio della politica urbanistica degli anni '80 », *Urbanistica Informazioni / Dossier « Milano senza piano. L'urbanistica milanese negli anni ottanta »*, éd. Valeria Erba, septembre 1989, pp. 49-54.

qui profitent par ailleurs à un nombre assez restreint d'opérateurs immobiliers. La voie « pragmatique » choisie par la junte de gauche, très influencée par le positionnement des socialistes, reflète largement un changement dans la stratégie politique du PSI à l'échelle nationale, mais qui se répercute aussi au niveau local. Sous l'influence du craxisme, le PSI choisit en effet la stratégie dite de la « gouvernabilité », qui correspond à la tentative de conquête des principales positions de pouvoir à la tête de l'État, afin de pouvoir ensuite porter un projet politique de transformation réformiste. La stratégie de la gouvernabilité se fait au détriment d'une stratégie davantage axée sur le militantisme et l'enracinement dans la société.

L'installation d'une junte pentapartite³² en 1985 accélère encore le processus de dérégulation urbanistique déjà en marche et scelle *de facto* la stratégie de gouvernabilité sur le plan local de la part du PSI. C. Tognoli reste maire mais il est désormais soutenu par une majorité pentapartite, avec le PCI dans l'opposition et une montée en puissance de la DC, qui obtient un adjoint de poids à l'urbanisme. Le maire quitte subitement sa fonction en 1986, officiellement pour poursuivre une carrière nationale au ministère des Aires Urbaines dans le gouvernement de B. Craxi, officieusement suite à une affaire de corruption touchant la junte municipale et les services municipaux de l'urbanisme³³. Il est remplacé par P. Pillitteri, beau-frère de B. Craxi, qui reste à la tête de la ville jusqu'en 1992. Pendant son mandat, le gouvernement municipal prend en charge le thème de la requalification des friches industrielles, en raison de la poursuite de la désindustrialisation de la ville

Avec P. Pillitteri, s'ouvre une période de forte instabilité politique et de conflits au sein de la majorité. P. Pillitteri est initialement élu avec une majorité axée sur l'accord entre le PSI et la DC. Suite à des difficultés rencontrées avec la DC, il arrive à former en 1988 une junte « rouge-verte » (PSI-PCI-Verts), qui se caractérise par un fort degré de conflictualité entre ses composantes et qui, par conséquent, sera contrainte à l'inaction. Le mandat de P. Pillitteri est plus

³² Pendant les années 1980, un « accord » politique de gouvernabilité est signé de manière informelle entre les principaux partis italiens, le PSI, la DC, le PSDI, le Parti Républicain Italien et le Parti Libéral. Il débouche sur une alternance aux postes exécutifs des membres de ces partis (en particulier le PSI et la DC) tant à l'échelle nationale que locale (communale et régionale), avec un cantonnement du PCI.

³³ Il s'agit du « scandale delle aree d'oro » (« scandale des aires dorées ») impliquant le promoteur immobilier S. Ligresti, qui est par ailleurs le principal opérateur qui travaille avec la municipalité dans le cadre des plans pour l'habitat social et de construction des immeubles tertiaires et résidentiels dans les quartiers semi-centraux de la ville. La société de S. Ligresti parvient à se voir arroger au milieu des années 1980 quasiment 60% des permis de construire dans la ville de Milan, au point qu'il a été nommé par la presse et par les groupes de contestations de la gauche radicale le « vrai patron du Palazzo Marino » (siège de la mairie de Milan). Nous renvoyons ici à : Paolo Fareri, « Progettualità diffusa e difficoltà realizzativa », in Centro ricerca economica sociologica e di mercato nell'edilizia. *La costruzione della città europea negli anni '80: indagine su come sono cambiate 19 città europee negli ultimi 10 anni*, Roma, Credito Fondiario SpA, 1991, pp. 59-91.

particulièrement marqué par une série d'affaires de corruption qui concernent des élus et fonctionnaires municipaux et qui ralentissent l'action du gouvernement municipal³⁴.

Si le tournant de 1985 affecte l'opérationnalisation des projets de transformation urbaine votés sous les mandats de C. Tognoli, le changement dans la stratégie de la ville remonte au tournant des années 1980, avec le passage d'une orientation très conservatrice du développement urbain à une politique de plus en plus favorable à l'expansion immobilière, notamment tertiaire. La rente foncière et la valeur immobilière orientent les choix et surtout les non-choix publics en matière de planification urbaine. Ceci affecte fortement la pratique de la planification urbanistique, qui se tourne vers une conception moins chargée idéologiquement et plus attentive aux opportunités émergentes. Ce changement est aussi révélateur d'une modification profonde des stratégies des élus et du fonctionnement des organisations partisans, qui s'apparentent de plus en plus au modèle de « machines » au service d'intérêts personnels³⁵. S. Rodotà commente ainsi la « survivance » des junte rouges dans les années 1980, nonobstant les conflictualités internes :

« Nous retrouvons ainsi la limite de la négociation propre des coalitions de gauche. La distribution des « *assessorati* » [fonctions d'adjoints] a constitué l'un des moments de conflictualité les plus évidents, en raison de l'émergence progressive dans certains partis d'une logique qui voit les partis non plus comme les instruments d'administration et de gouvernement, mais ceux de production du consensus et de ressources (pour les partis et pour les personnes). [...] La répartition féodale des *assessorati* détruit la collégialité du travail des junte municipales. Leur considération comme des « machines » au service des intérêts personnels se traduit par une licence au pot-de-vin. Je connais bien l'objection. Veut-on ou non la survie des junte de gauche ? Rome, Milan, Turin ou Venise ne valent-elles pas un pot-de-vin ? » (notre traduction)³⁶

Les partis politiques se renforcent ultérieurement, d'où la diffusion de pratiques clientélistes, mais en même temps ils se divisent par la fragmentation en différents courants et s'exposent de plus en plus à la pénétration des intérêts privés. Ceci n'est pas sans conséquence sur les tentatives des élus et des administrateurs locaux de mettre en œuvre de nouveaux instruments d'encadrement public du développement en substitution du plan, fondés sur la négociation public-privée. L'échec de ces démarches orientées par le principe d'« usage public de l'intérêt privé », pour employer les mots de l'adjoint du PCI à l'urbanisme, M. Mottini, est assez représentatif des rapports de force et de la superposition des intérêts entre élus et acteurs du secteur immobilier.

³⁴ Gianni Barbacetto et Elio Vetri, *Milano degli scandali*, Roma-Bari, Laterza, 1991.

³⁵ Silvano Belligni, « Il capitale sociale nel governo locale. Modelli di radicamento e performance urbane », Torino, Università degli studi di Torino, 2005, (« Working paper, Dipartimento di Studi Politici »).

³⁶ Stefano Rodotà, « Alternativa senza compromesso morale », *L'Unità*, 27 mars 1983, p. 11.

1.2 *Des instruments atypiques pour bâtir une stratégie de développement de la ville : transports et réaffectation des friches industrielles*

Après avoir « enterré » la *variante* de 1976, les majorités municipales se servent donc de deux documents de planification *ad hoc*, tels que le « *Progetto Direttore Passante* » (« *junte rouge* ») et le « *Documento d'Inquadramento per le aree dismesse* » (*junte gauche-Verts*), pour essayer d'orienter le développement de la ville pendant les années 1980. Il s'agit en effet de deux documents qui visent à remplacer le plan, tout en instaurant une nouvelle forme de régulation publique. Au travers d'entrées « sectorielles » – la première sur les transports, la deuxième sur la gestion des friches industrielles –, les deux documents visent à proposer une stratégie de développement pour la ville. Cela dit, contrairement aux démarches de planification stratégique et territoriale que l'on retrouve par exemple à Lyon (*cf.* chapitre 3), ils ne travaillent que sur des espaces très limités, qui correspondent aux grands projets de transformation urbaine.

Le *Progetto Passante* est un train de banlieue qui mobilise un large spectre d'acteurs allant des *Ferrovie dello Stato* à l'A.T.M (*Azienda Trasporti Milanese*) aux *Ferrovie Nord S.p.A*, en passant par la municipalité ou encore le conseil régional. La caractéristique principale de ce projet est d'être resté dans les cartons pendant plus de vingt ans avant de devenir le projet phare de la municipalité pendant les années 1980, auquel elle va rattacher progressivement les principaux projets de transformation du paysage urbain, de renouvellement et de concentration des aménités urbaines³⁷. L'idée du projet remonte aux années 1960 quand le bureau d'étude technique du PIM propose de redéfinir le système de transport à l'échelle métropolitaine, s'inscrivant dans le sillage de la politique affichée de rééquilibrage territorial et de relocalisation des fonctions dans l'aire métropolitaine. Dans un premier temps, le *Progetto Passante* reste l'affaire exclusive des réseaux techniques du PIM. La municipalité s'en désintéresse et les *Ferrovie dello Stato* s'opposent au projet, jugé trop complexe. Le conseil régional est le seul à défendre l'idée développée par le PIM : ce faisant, il cherche à élargir son spectre d'intervention, reproduisant ainsi la stratégie de légitimation déjà mise en œuvre dans le cas des politiques industrielles (*cf.* chapitre 1). Les changements du contexte politique et plus particulièrement du positionnement du PSI vont ensuite rapidement faire évoluer les lignes directrices. Le *Progetto Passante* suscite dès lors l'intérêt de la municipalité de C. Tognoli, qui s'investit largement dans le projet. Celui-ci semble en effet correspondre à la stratégie politique socialiste de réponse aux besoins collectifs de transport et de revitalisation des quartiers centraux et péri-centraux. Du point de vue opérationnel, le projet identifie des aires de transformation urbaine correspondant à des nœuds stratégiques pour le développement de la ville. Ces aires sont principalement de propriété

³⁷Paolo Fareri, « Se il Passante è la soluzione quale è il problema? », *Urbanistica*, vol. 90, 1988, pp. 84-90.

publique (mairie, sociétés publiques étatiques et sociétés de transport, Foire), mais elles concernent aussi des friches industrielles privées.

Les discussions autour du projet seront synthétisées dans un document de référence, le « *Documento Direttore* » (DD), officiellement approuvé par le conseil municipal en novembre 1983. Le DD est un document atypique, car il ne correspond ni à un document de planification contraignant, tel qu'un schéma directeur, ni à un document de planification stratégique territoriale. Toutefois, il est censé avoir un impact direct sur les processus routiniers de planification, puisque il prévoit l'élaboration des « *progetti d'area* », sortes de zones d'aménagement concerté de grande ampleur. Le DD du *Progetto Passante* se propose donc de coordonner les interventions prévues pour chaque zone.

L'un des objectifs affichés du DD est de stimuler une plus large participation aux débats autour des stratégies de transformation du tissu urbain³⁸. Le DD vise à solliciter de nouveaux acteurs, notamment les grands groupes industriels et les sociétés bancaires et financières, dans des formes de partenariats pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets de transformation urbaine. Cependant, comme cela a été souligné par Vicari et Molotch³⁹, la mobilisation de ces opérateurs dans la conception des projets liés au *Passante* reste très limitée. Aucune coalition de croissance comparable au modèle nord-américain, où les acteurs industriels et immobiliers exercent des pressions dès l'amont du projet sur les élites politico-administratives, ne se met en place. Le *Progetto Passante* constitue pourtant une opportunité considérable pour les opérateurs immobiliers, car il valorise des aires centrales de la ville : il serait donc tout à fait raisonnable, selon ces deux auteurs, d'imaginer une forte implication de ces opérateurs pour essayer d'en influencer les choix publics. Les conditions politico-institutionnelles spécifiques au cas italien et milanais n'encouragent donc pas l'implication préalable à la mise en œuvre et à la conception du projet des groupes privés de l'immobilier. Plus précisément, pour ces deux auteurs, l'omniprésence des partis politiques, qui sont par ailleurs de plus en plus fragmentés et dépendants des différents « chefs de courants », est l'un des facteurs qui expliquent pourquoi les acteurs de l'immobilier n'ont pas mis en œuvre des stratégies de pression similaires au modèle nord-américain.

Nous pouvons par ailleurs noter que, si le DD s'inscrit dans la stratégie de développement tertiaire, il vise en effet à doter la ville d'aménités urbaines d'envergure (nouvelle Foire, site de la bourse, etc.) et il cherche également à utiliser la propriété publique des aires pour inciter les promoteurs à réaliser des projets collectifs de requalification urbaine. Le DD n'est dès lors que

³⁸ *Progetto passante : documento direttore*, éd. Maria Grazia Curletti, Ufficio Tecnico, Comune di Milano, s.n.l., \S.l., 1984.

³⁹ Serena Vicari et Harvey Molotch, *op. cit.*

très partiellement intéressant pour les opérateurs immobiliers et pour les groupes industriels, qui préfèrent agir par le truchement des avenants au plan, selon leurs propres besoins.

À la suite de changements dans les équilibres politiques au milieu des années 1980, la junte pentapartite dirigée par P. Pillitteri désavoue progressivement le projet du DD *Passante*⁴⁰. La nouvelle majorité cherche à se différencier de la gestion des juntes rouges. Elle se propose donc d'aborder la question de la nouvelle affectation des friches industrielles et de la mise en cohérence des projets de transformation. Le phénomène des friches s'avère particulièrement imposant à Milan : à la fin de 1987 il y avait 163 zones industrielles sous-utilisées ou désaffectées dans la seule ville centre, représentant 3.891.000 m². La superficie qu'elles couvrent est importante : 90% de la superficie totale est concentrée dans 20 zones (dont 70% correspond à 9 grandes aires ex-industrielles. Cf. tableau ci-dessous). Les 10% restants sont au contraire morcelés et concernent des sites de très petite dimension.

Tableau 2 Grandes aires industrielles (> 100.000 m²) sous-utilisées ou inutilisées, ville de Milan, recensement de 1987⁴¹

Groupe industriel propriétaire	Quartier	Superficie en m ²
Pirelli (chimie)	Sarca-Bicocca, Milano nord	590.000
AEM (énergie, Gazomètre)	Bovisa, Milan nord-ouest	415.000
Nuova SIAS-Breda (sidérurgie)	Sarca-Bicocca, Milano nord + 490.000 m ² dans la commune de Sesto S. Giovanni	355.000
Montedison-Agrimont-Monteflous (chimie)	Ponte-Lambro, Milan sud-est	327.000
Magneti Marelli (électromécanique composantes automobiles)	Adriano, Milan nord-est	301.000
Radaelli (sidérurgie)	Rogoredo, Milan sud-est	293.000
Alfa Romeo (automobile)	Portello, Milan nord-ouest	265.000
Cartiera di Verona (papier)	Gratosoglio, Milano sud	150.000
Fina-Lube (pétrochimie)	Quarto Oggiaro, Milano nord-ouest	120.000
Total		2.816.000

Les réseaux locaux de la DC se mobilisent et sollicitent la participation des groupes industriels propriétaires des sites dans le processus de discussion publique au sujet de la réaffectation des friches⁴². Ainsi, selon les propos du président DC du conseil régional, Bruno Tabacci, la

⁴⁰ Les projets de transformations associés au *Passante* subissent un arrêt à cause de plusieurs raisons, spécifiques à chaque cas. Nous pouvons néanmoins mentionner un scandale de corruption impliquant les adjoints communaux dans le cas du projet de Milano Porta Garibaldi.

⁴¹ Données tirées de : Dansero Egidio, « Le aree urbane dismesse: un problema, una risorsa », Torino, Politecnico e Università di Torino, 1996, (« Working papers / Dipartimento interateneo territorio »).

⁴² Nous renvoyons aux actes du colloque : Comitato regionale della DC lombarda, *Le aree industriali dismesse: una nuova vita per le città: atti del Convegno: Hotel Michelangelo: Milano, 11 aprile 1987*, Milano, S. I., 1988. Voir plus particulièrement les interventions de : Gavino Manca (PDG Industrie Pirelli S.p.A.), Federico Falck (conseiller

politisation de cette question devait permettre de consolider la majorité pentapartite à l'échelle municipale⁴³. La politique locale et régionale se caractérise en effet par un haut degré de conflictualité interne aux juntas pentapartites. La crise ne tarde pas à arriver : suite à des désaccords entre le PSI et la DC, la junta municipale pentapartite est dissoute et se voit remplacer par une inédite majorité rouge-verte en 1988.

Cette nouvelle majorité décide de s'approprier à son tour le « dossier » des friches industrielles et d'en faire l'une des priorités du mandat, par le biais de l'élaboration d'un document cadre d'orientation des projets de transformation urbaine. Elle lance pour ce faire une consultation locale ouverte aux différentes organisations, patronales, syndicales et territoriales (comités infra-municipaux correspondants aux arrondissements)⁴⁴. Les organisations syndicales traditionnellement liées à la DC (ACLI - *Associazione Cattolica Lavoratori Italiani* et CISL - *Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori*) promeuvent aussi une démarche autonome de recensement de l'ensemble des terrains libérés par la désindustrialisation à Milan et dans la première couronne⁴⁵. Un débat public assez animé semble s'ouvrir au sujet de la réaffectation des friches industrielles. Ce débat reste tout de même limité.

Le processus d'élaboration du document subit toutefois de nombreux retards en raison des conflits au sein de la majorité municipale. Plus précisément, bien que l'élaboration du document soit sous la responsabilité du service urbanisme dépendant de l'adjoint socialiste A. Schemmari⁴⁶, les Verts font pression pour élargir le périmètre des zones et des parcs exclus de la construction. Le document qui sera *in fine* publié en 1989 contient un recensement des aires et des orientations de fond (*linee programmatiche*) pour le projet de requalification et de réaffectation des friches⁴⁷. Il ne s'agit ni d'un document contraignant, ni d'un document contenant des plans opératoires. Les sites qualifiés d'« aires stratégiques » comprennent des aires déjà prévues dans le DD *Progetto Passante*, auxquelles il faut ajouter le projet Bicocca-Tecnocity, qui, entre temps, avait déjà été amorcé avec l'approbation d'une *variante* urbanistique. Le document cadre apparaît dès lors comme un instrument assez « faible », qui se limite à une formalisation *a posteriori* des accords

administration Acciaierie FALCK S.p.A.), Giorgio Porta (VP Assolombarda et PDG Montedison) et Roberto Mazzotta (Président CARIPLO).

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ Ces observations seront synthétisées dans une relation annexe au document cadre : Comune di Milano, « Linee programmatiche per il documento direttore sulle aree dismesse o sottoutilizzate. Contributi alla relazione », 1988.

⁴⁵ *Milano dismessa: il rilevamento della dismissione industriale e l'iniziativa di dibattito di ACLI e CISL milanesi*, 1988, éd. Sergio Graziosi et Luca Mangoni, ACLI, Milano, 1989.

⁴⁶ Schemmari sera par la suite (1989) au centre d'une affaire judiciaire de corruption et d'infiltration mafieuse mieux connue sous le nom de « *Duomo Connection* ». Voir à ce propos : Piero Colaprico et Luca Fazzo, *Duomo connection: indagine sulla fine della capitale morale*, Siena, Sisifo Edizioni, 1991.

⁴⁷ Ainsi, le document différencie les « aires stratégiques » qui correspondent aux projets de transformation urbaine déjà inclus dans le DD *Passante* (Garibaldi-Repubblica, Politecnico-Bovisa, Vittoria, Portello-Fiera, Montecity), plus le projet Bicocca-Tecnocity, des aires de réorganisation des activités productives, et enfin des aires concernées par des processus d'amélioration et de requalification environnementale.

déjà signés (Bicocca-Tecnocity, Portello-Fiera, Montecity) et qui ne remplace pas le recours au dispositif de la *variante*. Cela dit, il est intéressant d'analyser de plus près les acteurs qui sont directement concernés par ce document et plus généralement par le processus de requalification des friches, notamment celles de très grandes dimensions, qualifiées d'« aires stratégiques »⁴⁸. Dans la plupart de cas, les propriétaires de terrains sont en effet de grands groupes industriels, publics et privés, qui avaient contribué au « miracle économique » de l'après-guerre. Rappelons notamment le cas de Pirelli à Bicocca-Tecnocity et de l'Eni-Metanopoli dans une commune limitrophe à la ville de Milan (San Donato) : les deux groupes créent des sociétés *ad hoc* de promotion immobilière pour la gestion des opérations – Pirelli Real Estate et Immobiliare Metanopoli Eni –, procédant de cette manière à une diversification de leurs activités. L'État lui-même est directement concerné, en tant que propriétaire des aires du quartier Portello-Alfa au travers de la société Sistemi Urbani (groupe IRI)⁴⁹ et par la participation au capital des groupes industriels comme ENI et Montedison. De manière plus discrète, les sociétés de promotion immobilière engagées principalement dans des opérations de construction d'habitat privé et social et de bureaux en dehors des grands projets de transformation des friches (groupes Ligresti, Cabassi et Berlusconi)⁵⁰ sont aussi concernées par ces projets. Un réseau complexe lie en effet groupes industriels, promoteurs immobiliers « classiques » et *holdings* financiers⁵¹ et immobiliers, par le biais de participations croisées. Ainsi, il n'est pas étonnant que la discussion publique autour de la gestion des friches soit uniquement axée sur le nouvel usage des terrains et sur les gisements de plus-values foncières contenus dans les projets – plus-values que les groupes industriels peuvent par ailleurs utiliser comme levier d'autofinancement. En revanche, on peine à

⁴⁸ Pour un approfondissement nous renvoyons à Università Commerciale Luigi Bocconi, Centro Poleis, "La politica del territorio. La subarea di policy: le aree dismesse" in *Il sistema politico istituzionale: domanda e offerta di governo metropolitano: un'analisi dei principali fabbisogni informativi*. Milano, Camera di Commercio industria e artigianato di Milano, 1992, (Rapport Monitorare Milano). Source : Archivi della Camera di Commercio di Milano.

⁴⁹ Sistemi Urbani S.p.A. était une société spécialisée dans la reconversion des aires urbaines, contrôlée par le groupe IRI. Sistemi Urbani S.p.A. participe de façon déterminante à la reconversion à Naples et à Rome, respectivement du Centro Direzionale et du quartier de l'EUR. Dans le cas milanais, la société était impliquée dans trois opérations : le projet Portello (ex Alfa Romeo-groupe IRI), le projet Portello-Fiera (extension de la Foire) et les propriétés d'Alivar-Motta (groupe IRI).

⁵⁰ Ainsi, le groupe Ligresti intervient dans le secteur de l'habitat social (Ligresti est l'unique opérateur immobilier qui centralise toutes les concessions du « Piano Casa » de la mairie de Milan) et du tertiaire, notamment dans les aires industrielles de Milan. Le groupe Cabassi intervient dans un quartier d'affaires au sud de Milan (Milanofiori, commune d'Assago) et le groupe de Berlusconi est actif dans le Nord-Milano dans des opérations résidentielles et de tertiaire avancé (commune de Segrate). Nous renvoyons à : Paola Bellaviti, « Interventi e progetti per il terziario nell'area metropolitana milanese », *Archivio di studi urbani e regionali*, n° 34, 1989.

⁵¹ Le groupe Ligresti a notamment bénéficié du soutien de Mediobanca, la principale banque d'investissement italienne, du gotha de la finance et de la bourgeoisie économique. Mediobanca comptait en effet parmi ses actionnaires des banques, des assurances et des groupes industriels (Olivetti, Fiat, Pirelli, etc.) et détenait à son tour des parts dans des sociétés privées et publiques (Montedison, Pirelli, Falck, etc.). Le groupe Ligresti était à la fois actionnaire et client de Mediobanca et actionnaire (minoritaire) de certains groupes industriels.

repérer une réflexion plus globale sur les stratégies de redéveloppement économique pour Milan, qui sont très timidement évoquées au sujet du pôle technologique de la Bicocca.

Les projets de transformation urbaine prévus dans les deux documents – le *DD Passante* et le *Documento inquadramento per recupero aree dismesse* subiront des retards importants dans leur approbation définitive et leur réalisation – dans certains cas de l'ordre de deux décennies – et domineront ensuite les agendas publics dans les années suivantes. La plupart des grands projets urbains réalisés ou en cours de réalisation entre 1990 et 2010 correspondent grosso modo aux aires de transformation sur lesquelles ces deux documents portaient (*cf.* chapitre 4)⁵².

Le processus d'élaboration des deux documents nous donne des informations précieuses sur le rôle joué par la municipalité dans la gestion de la transformation urbaine et économique de Milan. Le seul projet effectivement lancé dans les années 1980 est le projet Bicocca-Tecnocity, qui est porté par le groupe Pirelli. La municipalité a du mal à assumer un rôle stratégique dans ce que l'adjoint à l'urbanisme communiste, Mottini, avait défini comme « l'usage public de l'intérêt privé ». C'est bien ce que montrent les impasses des projets associés au *DD Passante* ainsi que la « faiblesse » du document cadre des friches industrielles. C'est plutôt la situation inverse qui se produit. Ainsi, nous rejoignons les considérations de F. Indovina à propos des processus de fabrication de la « ville occasionnelle », construite en fonction des opportunités de rentabilité (*occasioni*). Selon Indovina :

« De plus en plus, les pouvoirs publics ont fini par 'prendre acte' de l'initiative privée (avec ses projets, ses dons, ses capacités et ses *varianti* aux plans) ; de moins en moins, un dessein public collectif a orienté les transformations, ce sont ces dernières qui ont dicté leur propres règles »⁵³.
(notre traduction)

Ce qui caractérise l'action de la municipalité n'est dès lors pas uniquement le tropisme immobilier, voire la rhétorique « boosteriste » de la « *città europea* » (que l'on retrouve aussi dans le cas de Lyon), mais plutôt le fait que l'acteur public cherche moins à définir une stratégie de développement pour Milan qu'il ne répond à une demande et à une pression immobilière diffuse, exprimée par les grands groupes industriels propriétaires des aires, les promoteurs immobiliers, et de manière générale par les acteurs du « *blocco edilizio* »⁵⁴. Au-delà de l'orientation *pro-growth* de

⁵² Cet aspect sera approfondi dans le quatrième chapitre. Nous renvoyons à Matteo Bolocan Goldstein, Francesca Governa, Gabriele Pasqui et *al.*, « Torino, Milano, Roma, Napoli. Ciclo politico, agenda urbana, policies (1993-2010) », in Giuseppe Dematteis, (éd.). *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, éd. Giuseppe Dematteis, Venezia, Marsilio, Consiglio Italiano delle Scienze Sociali, 2011, p. 207-260. § « Agende inerziali e coalizioni deboli ».

⁵³ Francesco Indovina, *op. cit.* p. 16.

⁵⁴ Comme le fait remarquer Balducci, outre les opérateurs immobiliers de petite et de grande taille qui profitent des opérations de réaffectation des friches et des dérogations au plan, les petits propriétaires des appartements en centre-ville tirent aussi leur épingle du jeu. Pendant les années 1980, les loyers des appartements résidentiels étaient en effet soumis à des prix contrôlés (*equo canone*) qui ne s'appliquaient pas aux surfaces « commerciales » et donc aussi tertiaires. On assiste, dans les années 1980, à une « explosion » du marché immobilier en centre-ville,

l'agenda et des politiques de développement urbain, ce qui frappe ici c'est l'incapacité dont fait preuve la classe politico-administrative locale à porter et à piloter cette stratégie.

Au cours de la même période, d'autres acteurs se mobilisent pour essayer de porter une réflexion plus globale sur la transition socio-économique en cours. Il s'agit notamment du chantier de recherche promu par les technocrates de l'IReR, nommé *Progetto Milano*. Le *Progetto Milano* participe à une redéfinition du modèle de développement de la ville, en précisant ses vocations et son rôle dans l'économie nationale et internationale. Il favorise en outre une nouvelle problématisation du développement économique, qui dépasse la seule sphère urbanistique et planificatrice, celle de la transformation « physique » de la ville. Il participe donc à une redéfinition des politiques urbaines de développement économique, conçues pour favoriser la compétitivité des entreprises et du territoire métropolitain, au-delà du seul mécanisme de la rente urbaine comme principal facteur de développement.

2 *Progetto Milano* : un projet de développement métropolitain dans la transition post-fordiste

Si, au début des années 1980, l'agenda municipal est dominé par les politiques sectorielles de transports et par une gestion de moins en moins *vincolistica* de l'urbanisme, d'autres acteurs vont essayer de se mobiliser autour d'un projet plus global de développement pour l'aire urbaine milanaise. L'idée de lancer une réflexion sur le développement de l'aire métropolitaine est officiellement soulevée pour la première fois à l'occasion de la conférence de l'IReR (*Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia*), en 1980, et se concrétise dans le *Progetto Milano* se déployant tout au long des années 1980. Le *Progetto Milano* est conçu comme un projet scientifique. En effet, il s'agit de la plus grande commande de recherche lancée à l'échelle de la région dans la décennie 1980. Il implique environ 300 chercheurs et enseignants-chercheurs des principales universités milanaises. Le projet est issu de l'initiative autonome des technocrates de l'IReR et il s'agit *de facto* d'une opération politico-culturelle qui vise à redéfinir un horizon de développement pour l'aire urbaine milanaise et à favoriser la structuration de relations de collaboration entre les sphères politico-administrative, académique et économique.

notamment des appartements loués à des cabinets et sociétés opérant dans le secteur tertiaire. Voir : Alessandro Balducci, *op. cit.*

2.1 *Le projet de recherche : une opération politico-culturelle pilotée par les technocrates*

Les groupes de travail pour le projet commencent officiellement leurs travaux en 1982 avec l'organisation d'une première conférence de la part de l'IReR⁵⁵. L'instigateur du projet est Pier Giuseppe Torrani, avocat, déjà membre de l'ISAP (*Istituto per la Scienza de l'Amministrazione*)⁵⁶ et élu président de l'IReR en 1976, assisté par le coordinateur scientifique du projet, Giancarlo Mazzochi, économiste à l'Université Catholique de Milan. Le lancement du *Progetto Milano* procède de la volonté du centre d'études du conseil régional, l'IReR, qui vient d'être créé en 1974 mais aussi de se légitimer et surtout d'élargir la portée de son action (voir encadré ci-dessous).

Encadré 10 De l'ILSES à l'IReR

L'IReR a été fondé par une loi régionale en 1974. Il s'agit d'un centre d'études et de recherche rattaché au conseil régional. Par rapport à ses homologues présents dans la plupart des régions italiennes et créé dans le cadre de la programmation économique régionale étatique à la fin des années 1960, l'IReR se caractérise par une histoire assez particulière. L'institut est en effet issu de la transformation d'un centre de recherche déjà existant, l'ILSES (*Istituto Lombardo per gli Studi Economici e Sociali*). L'ILSES avait été fondé dans les années 1960 à l'initiative de la mairie de Milan en collaboration avec la *Provincia*, la CARIPLO (*Cassa di Risparmio delle Province Lombarde*) et la Chambre de commerce de Milan. L'ILSES assumait une fonction de centre d'études pour les administrations locales, notamment en matière de planification économique. Sa création est strictement liée au projet « réformiste » des partis de centre-gauche qui gouvernaient la ville à l'époque (DC-PSDI-PSI). Au milieu des années 1970, l'ILSES est « récupéré » par le conseil régional, gouverné par la DC, avec l'appui du PSI, du PSDI et du PR, et fusionné avec le Centre régional pour la programmation économique (CRPE), d'où la création de l'IReR. Ce dernier devient opérationnel à partir de 1977-1978 et son activité s'intensifie notamment dans les années 1980, lors du lancement du *Progetto Milano*.

Le centre de recherche a en effet pour ambition non seulement de répondre aux commandes ponctuelles de son actionnaire principal, le conseil régional, mais aussi de jouer un rôle de « proposition culturelle »⁵⁷ plus vaste. Dans cette optique, le comité de direction décide de lancer une large opération scientifique qui ne fait pas partie des activités « ordinaires » de l'institut de recherche d'appui à la décision publique.

Le *Progetto Milano* est conçu comme un projet scientifique d'exploration des dynamiques sociétales, qui se propose de réfléchir à « *cos'era, cos'è e cosa sarà l'area metropolitana milanese* » (« ce

⁵⁵ IReR, « L'area metropolitana lombarda tra crisi e sviluppo », *Conferenza annuale d'Istituto*, Milano, 1982.

⁵⁶ L'ISAP est fondé en 1959 par la mairie de Milan et la *Provincia*, avec des missions de recherche et de formation pour les fonctionnaires publics territoriaux. Si la mission de formation reste inachevée, l'ISAP s'impose comme un centre d'études et de recherche de niveau national. Il rassemble des chercheurs d'horizons différents, juristes mais aussi sociologues et politistes, et devient un vivier intellectuel très influent qui contribue au développement des sciences de l'administration en Italie et aux réformes de décentralisation. Les fondateurs de l'ISAP sont en effet deux des plus influents intellectuels promouvant le fédéralisme en Italie, Feliciano Benvenuti et Gianfranco Miglio.

⁵⁷ « Il Progetto Milano nella strategia dell'IReR. Intervista a Pier Giuseppe Torrani », *Urbanistica*, vol. 78, février 1985, pp. 99-100.

qu'était, ce qu'est et ce que sera l'aire métropolitaine milanaise »)⁵⁸. Le projet poursuit une réflexion déjà amorcée par l'IReR sur les restructurations productives et démographiques de l'aire urbaine milanaise, mais avec des éléments nouveaux. La question de la compétition interterritoriale et du rôle économique et politique des aires métropolitaines inspire la démarche :

« Un élément qui nous frappait à l'époque était la portée du phénomène d'intégration des économies dans la monde. Les connexions du système économique lombard avec les marchés internationaux ne cessaient d'augmenter, et ils représentaient un fait crucial pour l'aire métropolitaine. Sous un angle totalement nouveau, se posait la question du futur d'une communauté localisée dans l'aire métropolitaine et de son inscription dans un système bien plus large que celui des États-nations, système dans lequel elle avait été fondée jusqu'à présent la dialectique »⁵⁹. (notre traduction)

Le projet, qui est en partie autofinancé, obtient l'appui du conseil régional, qui se montre intéressé par la démarche et lui accorde un soutien financier conséquent. Cela s'inscrit dans un processus inédit de remise en question partielle de l'objectif de rééquilibrage infrarégional qui caractérise typiquement la politique du conseil régional. Au moment de la présentation du « *Progetto di Programma Regionale di Sviluppo* » (première mouture du programme régional de développement) datant de décembre 1980, le sujet des éventuelles retombées négatives sur le développement de la capitale régionale – conséquence d'une politique trop volontariste de rééquilibrage infrarégional – est soulevé pour la première fois. Le conseil régional manifeste un nouvel intérêt pour le développement de la région urbaine milanaise, dans un climat intellectuel et culturel valorisant la centralité des aires urbaines dans les processus de développement économique territorial⁶⁰. Ainsi, il semble s'aligner sur les demandes de la *Federlombarda*, qui réclame une programmation plus efficace à l'échelle de la région urbaine à travers une plus forte intégration des problématiques urbanistiques – prises en charge par la municipalité et le PIM – et économiques-industrielles – de compétence plus typiquement régionale⁶¹. Le *Progetto Milano* a l'ambition de traiter de manière plus intégrée les problématiques de développement économique de la région urbaine milanaise.

⁵⁸ Cristina Bianchetti, « Aree metropolitane e ricerca: il Progetto Milano », *Urbanistica*, vol. 78, février 1985, p. 92 – 105.

⁵⁹ IReR, Pier Giuseppe Torrani et Giuseppe Gario, « Un'esperienza di analisi dei processi metropolitani: il Progetto Milano », *Mutamento economico e trasformazioni urbane nei sistemi metropolitani medi in Europa*, Florence, 18-19 décembre 1986. p. 2. Source : Biblioteca Eupolis (ancien IReR), centro di documentazione Regione Lombardia.

⁶⁰ Riccardo Cappellin, Gioacchino Garofoli et Italo Magnani, *Verso una nuova centralità delle aree urbane nello sviluppo dell'occupazione*, Milano, Italy, F. Angeli, 1986.

⁶¹ Federazione regionale fra le Associazioni industriali della Lombardia, *Proposte per la politica territoriale dello sviluppo industriale lombardo*, Milano, Edizioni industriali, 1980. Dans ce rapport, l'association patronale régionale, qui comme nous l'avons vu était dominée par l'*Assolombarda*, milite en effet pour une politique plus ciblée sur la région urbaine milanaise et intégrée, articulant une réflexion tant sur le développement industriel, notamment dans les territoires de la première couronne, que sur le développement urbanistique de la ville et de son aire urbaine.

L'IRER est en charge de la coordination et de l'orientation scientifique du projet. Un comité directeur composé d'universitaires est constitué dès le départ pour définir l'orientation et les thèmes de la recherche. Au moment de la présentation officielle du projet aux institutions gouvernementales (conseil régional, mairie de Milan et *Provincia*) en 1982, la composition des équipes de recherche (en particulier des directeurs) et l'intitulé des sous-projets étaient déjà amplement établis. Si le *Progetto Milano* est présenté comme un processus fédérateur et collectif, des conflits politiques émaillent le processus d'élaboration du projet depuis le tout début de l'initiative. Le projet a fait l'objet de très vives critiques de la part des partis d'opposition au conseil régional (le PCI), critiques portant notamment sur les aspects organisationnels, la désignation des experts et universitaires et l'absence de scènes de débat public en amont. Voici comment la conseillère régionale communiste Daniela Benelli commente le projet :

« L'un des points centraux de notre critique est l'absence, dans le passé ainsi que dans le présent, d'occasions, de scènes, de moments de discussion sérieuse et approfondie, ouverts à tous. Nous savons qu'il y a un comité scientifique qui a travaillé de manière sérieuse au projet, mais les collectivités de l'aire urbaine milanaise, le monde de la recherche au sens large, les forces sociales, patronales et syndicales, doivent être mises en position de donner un avis argumenté sur les objectifs et la méthode du projet. [...] Nous sommes favorables à l'idée du *Progetto Milano*. Elle nous semble opportune : c'est juste, c'est très bien de faire cette étude parce que la culture politique a besoin de se rénover, pour toutes les questions qui relèvent du gouvernement de l'aire métropolitaine. [...] Il est faux de dire qu'il y a eu un climat de méfiance autour du projet. Au contraire, il y avait un grand intérêt. Toutefois, la gestion politico-organisationnelle nous a semblé très déficitaire. [...] Le point n'est pas la « *lottizzazione* »⁶², c'est la procédure globale qui a été adoptée que nous critiquons. On nous accuse d'être critiques parce qu'on nous aurait refusé d'être intégrés dans les jeux de la « *lottizzazione* », mais c'est faux ! Sauf si cette accusation se réfère à notre demande que les recteurs des universités et le Politecnico, qui avait été exclu dans un premier temps du *Progetto Milano*, soient intégrés dans le comité scientifique »⁶³. (notre traduction)

Le parti communiste critique l'absence de concertation préalable avec les collectivités locales et soulève le thème épineux des rapports entre la sphère académique, l'institution de recherche et les partis. Les critiques adressées par les communistes se limitent toutefois uniquement aux aspects organisationnels du projet et non à la substance, à savoir les thèmes que le projet se propose de traiter. Il semble y avoir un consensus quant à l'utilité de l'initiative portée par l'IRER, comme démarche d'interprétation des changements socio-économiques en cours, qui cherche à remplir un déficit de connaissance des administrations publiques locales⁶⁴.

⁶² La « *lottizzazione* » désigne le partage des postes de pouvoir, à travers la nomination aux postes de direction d'une organisation publique qui n'est pas interne à l'appareil bureaucratique public (c'est notamment le cas des « *enti pubblici* » et des sociétés contrôlées par l'État et les collectivités locales) par le biais d'un accord entre les partis majoritaires (dans ce cas la DC et le PSI). Les nominations sont ainsi faites sur la base de critères éminemment politico-partisans.

⁶³ Intervention de D. Benelli à la conférence de présentation du *Progetto Milano*, 2 juillet 1982. Source : Biblioteca della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

⁶⁴ Cristina Bianchetti, *op. cit.*

Le projet est piloté par les technocrates de l'IRER, qui sont nommés par la junte régionale (et donc notamment par la DC et les socialistes) et certains experts et enseignants-chercheurs des universités milanaises cooptés. Ces derniers se caractérisent par une certaine proximité politico-idéologique, comme par exemple G. Mazzocchi, directeur scientifique du projet et aussi éditorialiste de l'*Avvenire*, le journal de propriété de la conférence des évêques italiens (*CEI-Conferenza Episcopale Italiana*). Les experts de l'IRER et les universitaires n'en cherchent pas moins à s'autonomiser des partis politiques : l'un des objectifs est notamment celui de contourner les pressions et les blocages, sous forme de *vetos* croisés, exercés par les partis sur l'administration publique.

Outre le financement du conseil régional, il bénéficie d'une contribution financière non négligeable de la part des instituts bancaires milanais et lombards et de quelques groupes industriels (voir encadré ci-dessous). Des liens privilégiés existent en effet entre les instituts bancaires et financiers et la société d'investissement régional la *Finlombarda* (cf. chapitre 1). Un fond géré par cette dernière s'occupe de centraliser leurs contributions. En ce qui concerne les groupes industriels, on retrouve à la fois des groupes qui manifestent un intérêt pour des projets d'« innovation technologique » qui constituent l'un des thèmes phares du projet, et ceux qui sont touchés par des processus de restructuration industrielle. La mairie de Milan est associée au projet, mais son engagement reste très marginal, tant sur le plan financier que politique.

Encadré 11 Les acteurs du *Progetto Milano*

Promoteur	IRER (Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia)
Chargés d'études	Politecnico di Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore, Università commerciale "Luigi Bocconi", Università degli Studi di Milano, Università degli Studi di Pavia, Centro Studi Comprensorio Milanese (PIM).
Financiers	
Collectivités locales administrations publiques	Regione Lombardia, Comune di Milano, Provincia di Milano, Camera di Commercio di Milano, Unione Regionale delle Camere di Commercio.
Groupes parapublics	Ente Autonomo Fiera Milano, Finlombarda.
Banques et instituts financiers	Banca Commerciale Italiana, Banca Nazionale del lavoro, Beni Immobili Italia, Caboto, Cassa di Risparmio delle Province Lombarde, Credito Italiano, Interbanca, Invest, Istituto Bancario Italiano, Mediocredito Lombardo, Banca Popolare di Bergamo, Banca del Monte.
Groupes industriels	Alfa Romeo (IRI), Montedison, Olivetti, Seat (Fiat).

Le *Progetto Milano* se veut un projet ambitieux et international. Les recherches donneront lieu à une série de rencontres et de conférences internationales et à la publication d'une collection de

onze volumes⁶⁵. Le travail de recherche est organisé en dix sous-projets sur diverses thématiques⁶⁶, et il est donc difficile de déceler un thème prépondérant. Toutefois, il existe un fil rouge entre les différents projets, présenté par ses promoteurs comme l'étude du passage de la ville-usine (*città-fabbrica*) à la métropole post-industrielle. Le projet cherche à dépasser une lecture limitée aux restructurations « physiques » de la ville et à interroger les liens entre la modification de la structure économique, du tissu social, avec l'émergence de nouvelles professions, de nouvelles marginalités et de changements technologiques⁶⁷. Si le *Progetto Milano* n'est pas présenté par ses promoteurs comme une expérience de planification stratégique, il a une dimension de prospective qui l'en rapproche. Comme le souligne P.L. Torrani, l'ambition du projet est de nature « politico-culturelle » :

« Si avec le *Progetto Milano* nous réussissons à combler le vide qui sépare la réalité de la perception collective de cette réalité, nous aurons fait une opération de culture politique de grande importance »⁶⁸. (Notre traduction)

Il s'agit donc de conduire une opération de cadrage⁶⁹ permettant d'aboutir à une représentation collective des changements en cours dans la société milanaise, pour ensuite permettre l'alignement des représentations et des actions des différents acteurs – publics et privés – agissant dans la métropole milanaise. Ses promoteurs sont convaincus que la classe politique locale peine à interpréter les changements socio-économiques en cours et qu'il est dès lors urgent de construire une base de connaissances scientifiques solides. Ce processus s'est essentiellement appuyé sur une divulgation des résultats et une communication relevant à la fois de la pédagogie et du débat scientifique. Deux thématiques ont été plus particulièrement portées à l'attention des élus et des administrateurs : le thème de l'innovation technologique et de l'économie post-industrielle, et celui de la construction d'une stratégie collective pour la métropole, dans un scénario de compétition internationale.

L'un des questionnements centraux du programme de recherche porte sur la capacité du système urbain et de l'aire urbaine milanaise à répondre aux défis de la compétition internationale – capacité qui peut certes découler de facteurs structurels et de l'héritage historico-culturel, mais

⁶⁵ Nous renvoyons aux onze volumes de la série IReR-Progetto Milano, Ed. Franco Angeli Milano (1984-1990).

⁶⁶ 1) La structure économique de l'aire métropolitaine ; 2) La métropole financière ; 3) Technologie, innovation et développement urbain ; 4) Travail et professions ; 5) La structure sociale de l'aire métropolitaine ; 6) Les tensions urbaines ; 7) Biens et services publics ; 8) La qualité de l'environnement ; 9) Territoire, organisation urbaine et ressources physiques ; 10) Le fonctionnement des institutions.

⁶⁷ Giancarlo Pertegato, « Inchiesta / Viaggio nel futuro prossimo delle più importanti metropoli italiane. Intervista a G. Mazzocchi », *Corriere della Sera*, Corriere Milanese, Milano, 10 mars 1983, p. 6.

⁶⁸ « Se con il Progetto Milano riusciremo a colmare il vuoto che separa la realtà in mutamento dalla percezione collettiva di quella realtà avremo fatto un'operazione di cultura politica di sicuro rilievo » (p. 24). IReR, *op. cit.*

⁶⁹ Daniel Cefai, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, vol. 14 / 75, 1996, pp. 43-66.

aussi des stratégies intentionnelles des acteurs publics et privés⁷⁰. Le projet est censé faire émerger et fédérer des relations entre différents acteurs de l'aire urbaine milanaise : institutions de gouvernement, acteurs universitaires et acteurs économiques. À cet égard, la politique de la R&D appliquée et, de manière générale, les investissements dans les nouvelles technologies de l'information et de la communication sont signalés comme les domaines prioritaires pour promouvoir la structuration intentionnelle de réseaux de collaboration horizontale et verticale⁷¹.

2.2 Un contre-projet de développement ? Les effets sur les thèmes et le système d'acteurs

Pour analyser les retombées du projet sur les agendas et sur les stratégies des acteurs locaux, il est nécessaire de le resituer dans le contexte socio-politique qui caractérise Milan entre les années 1970 et 1980. Le projet est en effet lancé au moment où le développement du marché immobilier devient manifeste. Nous avons vu que la municipalité justifie sa politique en mobilisant la rhétorique de l'« innovation » et les catégories du « tertiaire avancé et social ». Le *Progetto Milano* s'insère dès lors au sein de ces débats. Si le projet des technocrates de l'IReR est guidé par une ambition scientifique et politique plus vaste et vise à inciter la promotion des politiques renforçant la compétitivité du tissu productif local, il n'en demeure pas moins qu'il a contribué à alimenter et à relayer la rhétorique politique utilisée par les élus afin de justifier une orientation beaucoup plus « décomplexée » vis-à-vis du développement immobilier.

Comme le souligne C. Bianchetti, tout en se proposant comme un vecteur de lecture des changements en cours dans la ville, le projet cherche en même temps à les réorienter et, ce faisant, il véhicule des représentations, des images qui peuvent être réappropriées par les acteurs du gouvernement local⁷². On peut notamment déceler une contamination entre, d'une part, la valorisation de l'identité territoriale portée par le projet et, d'autre part, les discours politiques sur le rôle politico-économique de Milan à l'échelle internationale vis-à-vis d'une « Rome centralisatrice ».

⁷⁰ IReR, Pier Giuseppe Torrani et Giuseppe Gario, *op. cit.* « Milan ne peut pas compter uniquement sur les tendances spontanées. Les capacités politico-institutionnelles sont une ressource critique pour faire face à la concurrence avec les autres aires métropolitaines. Un rôle public qui n'est pas attentif au futur produit des effets négatifs, le bien-être des citoyens ne se poursuit ni en niant le marché, ni en niant l'État. L'objectif est d'atteindre une division du travail entre les deux acteurs » (p. 8).

⁷¹ L. Dadda, « Il livello tecnologico dell'area metropolitana milanese », in IReR-Progetto Milano, (éd.). *Tecnologie e sviluppo urbano : prima conferenza internazionale : Milano, 15-16 giugno 1984*, éd. IReR-Progetto Milano, F. Angeli, Milano, 1985, (« Atti della conferenza Internazionale del Progetto Milano »), pp. 267-323. Enrico Ciciotti, *Innovazione tecnologica e sviluppo regionale e metropolitano*, Milano, Vita e pensiero, 1984.

⁷² Cristina Bianchetti, *op. cit.*

L'opération de cadrage et de réorientation des politiques de développement entreprise par le *Progetto Milano* a en effet été fondée sur un travail de mise en avant des « valeurs culturelles de fond de la société milanaise »⁷³, autrement dit d'une identité territoriale conçue comme le ciment pour la construction d'une capacité politique de la région urbaine. Les échanges et les débats scientifiques comptent sur la présence de nombreux chercheurs étrangers, parmi lesquels on peut remarquer la présence du géographe français Étienne Dalmaso. Les études de Dalmaso sont réappropriées par les promoteurs du projet pour véhiculer l'idéologie de la « Grande Milano », de Milan comme un acteur économique mais aussi politique, en mesure de peser tant à l'échelle nationale qu'internationale. Ils font ainsi écho à la rhétorique du maire Tognoli sur Milan « città europea » et recourent d'autres récits déjà en gestation pendant les années 1970 comme « Lombardie - région européenne »⁷⁴. Comme le souligne G. Guzzetti, président DC du conseil régional lombard (1979-1987), le projet est une occasion de rebondir sur l'insuffisante attention portée par le gouvernement central à la région en termes d'autonomie financière et de délégation des compétences. Selon Guzzetti, la « bureaucratisation économique, politique, culturelle portée par Rome » aurait contribué au ralentissement du dynamisme économique, notamment industriel, de Milan et de son aire urbaine, participant ainsi à un redimensionnement de son rôle politique⁷⁵. Dans la valorisation des valeurs culturelles de la société milanaise et lombarde, le *Progetto Milano* semble s'approprier la thématique de la « question du Nord » (*questione settentrionale*), qui émaillera le débat public et politique au début des années 1990. Cette dernière était déjà bien présente à l'échelle locale ; elle remonte en effet aux années post-unification. Toutefois, elle était restée jusqu'alors « latente », sans aucune forme de représentation politique⁷⁶. Si le *Progetto Milano* recoupe les revendications anti-centralistes portées par les élites politiques locales avec la rhétorique politique des socialistes sur Milan « città-europea », la classe politique ne s'approprie que très marginalement le contenu opérationnel implicite du projet. Le projet ne formule pas de préconisations précises sur les stratégies de développement de la région urbaine : il se limite à fournir un cadre, un horizon d'interprétation des changements socio-économiques intéressant la région urbaine, qui nécessitent ensuite une réappropriation par les élus, les administrations locales et les acteurs privés, afin de pouvoir porter des politiques publiques. Les élus locaux, régionaux et municipaux, participent au suivi des travaux et à la restitution des

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Federlombarda, « Lombardia regione d'Europa : atti del Convegno : Milano, 28-29 ottobre 1976 », Edizioni industriali, Milano, 1977.

⁷⁵ Intervention de G. Guzzetti à la conférence de présentation du *Progetto Milano*, le 2 juillet 1982. Source : Biblioteca della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

⁷⁶ Roberto Chiarini, « Il disagio del Nord, l'anti-politica e la questione settentrionale », in Simona Colarizi, Piero Craveri, Silvio Pons, Gaetano Quagliariello, (éds.). *Gli anni ottanta come storia*, éds. Simona Colarizi, Piero Craveri, Silvio Pons et Gaetano Quagliariello, Soveria Mannelli, Rubettino, 2004, pp. 231-266.

résultats à travers les conférences de l'institut de recherche, mais ils restent en marge des discussions. La gestion technocratique du projet et l'ambition de l'IReR de limiter l'influence et les demandes « particulières » des partis a fini par créer un effet de cloisonnement. Toutefois, des distinctions doivent être opérées entre d'une part le positionnement du conseil régional et d'autre part celui de la mairie de Milan. Le conseil régional soutient le projet, mais il se trouve dans l'impossibilité politique et stratégique d'assumer ouvertement un positionnement politique qui cherche à valoriser la région urbaine milanaise au détriment du reste de la région. Cela ne l'empêche pas de soutenir des politiques de développement axées sur le développement technologique qui se concentrent sur la ville et la région urbaine. Ce qui frappe davantage c'est l'absence de prise en charge par les élus et l'administration de la mairie de Milan des études et projets formulés dans le cadre du *Progetto Milano*. S'il y a donc un effet de « contamination » sur le plan des discours, l'effet sur les décisions des acteurs politico-administratifs et sur la culture et les pratiques de l'administration locale est très marginal.

Cela ne signifie pas que le *Progetto Milano* n'a pas eu des retombées sur les réseaux d'acteurs et sur les programmes d'action, bien au contraire. Les effets du projet se situent toutefois principalement en dehors de la sphère politico-administrative. Citons deux exemples qui peuvent être considérés comme des effets directs du projet et qui concernent tant l'objectif de création de nouveaux réseaux de collaboration public-privé que le traitement de problèmes liés à la compétitivité du tissu productif de l'aire urbaine milanaise et de la région. Le premier exemple concerne le projet *Lombardia cablata*, à savoir la création d'un réseau à haut débit (fibre optique) dans le territoire régional pour desservir les entreprises. Le projet est issu d'une étude promue par l'IReR⁷⁷. En 1986, un consortium comprenant collectivités locales (*Regione Lombardia* et *Comune di Milano*) et groupes opérant dans le secteur des télécommunications (Sirti, Pirelli et Italtel)⁷⁸ est créé. Le projet obtient un premier financement de la part de la Sip (Società italiana per l'indirizzo telefonico). La particularité du projet *Lombardia Cablata* est que l'initiative est suivie par le conseil régional, par le truchement des experts et consultants externes à l'administration, en particulier par P.L. Torrani qui entretemps décide de quitter l'IReR et de créer une nouvelle association, l'AIM - *Associazione Interessi Metropolitanani* (voir encadré ci-dessous). C'est donc l'AIM

⁷⁷ Giuseppe Longhi, « Lombardia cablata », Milano, Regione Lombardia, 1987. G. Longhi, le responsable du rapport, urbaniste, économiste et expert extérieur des collectivités locales et des associations patronales en matière de planification territoriale, avait aussi collaboré au *Progetto Milano* et à d'autres recherches portant sur le thème de l'innovation technologique. Voir à cet égard : *Terziario, impresa, territorio : dinamiche e politiche urbane e regionali*, éd. Andrea Tosi, Milano, Franco Angeli, 1985. G. Longhi sera par la suite le responsable scientifique du document cadre *Direttore Aree industriali Dismesse* pour la mairie de Milan.

⁷⁸ Sirti est une entreprise spécialisée dans la conception et la réalisation de réseaux de télécommunication, fondée au début du siècle par le groupe Pirelli. Ce dernier avait aussi une autre filiale (Prysmian) spécialisée dans la construction de câbles pour l'énergie et les télécommunications. Italtel est une société qui faisait partie de la STET (IRI), qui fusionne ensuite avec la SIP pour devenir Telecom Italia dans les années 1990.

qui prend le relais scientifique et technique du projet⁷⁹. Celui-ci n'est pas réalisé en raison de la faiblesse des ressources publiques et des coûts de réalisation jugés à l'époque trop élevés. Cet échec est néanmoins à l'origine de la création d'un « nouvel » acteur dans la configuration politico-économique locale : l'AIM. Cette association se propose d'être un incubateur d'idées et un facilitateur de décisions publiques ; elle vise en effet à « solliciter » les collectivités locales (conseil régional, commune) pour les impliquer dans des projets spécifiques identifiés par l'association et ses membres. L'association est financée par des groupes privés qui versent des contributions utilisées pour la réalisation des rapports et études de faisabilité sur divers thèmes (télécommunications, technologie et innovation, projets urbains et qualité de la vie) où le développement socio-économique de la métropole émerge comme fil conducteur⁸⁰. Ainsi, l'AIM est l'instigateur du projet de création d'un *cluster* sur les biotechnologies à Milan (projet du Biopôle)⁸¹ et du lancement d'un concours d'idées pour le projet du centre directionnel de Milano Garibaldi⁸².

Encadré 12 L'Associazione Interessi Metropolitan

L'AIM (*Associazione Interessi Metropolitan*) est une association créée en 1987 à l'initiative de PG Torrani, avec la participation des universitaires, déjà collaborateurs du *Progetto Milano* : M. Luigi Guatri, M. Mario Monti, à l'époque professeurs d'économie politique à l'Università Commerciale Luigi Bocconi de Milan, et Giancarlo Mazzocchi, professeur d'économie à l'Université Catholique de Milan et responsable des pages économiques du quotidien des évêques italiens, *L'Avvenire*. Il bénéficie du soutien financier de nombreux groupes de l'industrie et de la finance milanaise dans le but de promouvoir des recherches et études sur les enjeux métropolitains. Selon l'art. 2 de ses statuts, l'association « se propose d'étudier les problèmes de l'aire métropolitaine lombarde, pour en favoriser la modernisation équilibrée au sein du système métropolitain italien, et pour en accroître la compétitivité internationale. Cela est exercé en pleine liberté et autonomie, en relation avec les collectivités locales et les universités lombardes, dans le but de faire participer l'opinion publique à ces problèmes et de faciliter les processus décisionnels avec les institutions publiques ».

Les membres fondateurs cotisants sont : Banca Commerciale Italiana, Bastogi, Cassa di Risparmio delle Province Lombarde (CARIPLO), Italcementi S.p.A, Italtel S.p.A, Montedison S.p.A, Industrie Pirelli S.p.A et La Rinascente S.p.A. Dans un deuxième moment, l'AIM a été rejoint aussi par : Falck S.p.A, Credito Italiano, Finaverdi S.p.A et Snam S.p.A. Elle est encore active et participe au débat public politique et culturel dans la ville de Milan. Les groupes et banques associés en 2012 étaient : A2A, Gruppo Bancario Credito Valtellinese, Gruppo Falck, Fondazione 3M, Gruppo SAI Fondiaria, Intesa San Paolo, Microsoft, Prelios, Scenari Immobiliari et Telecom Italia.

⁷⁹ « Telecomunicazioni: Milano a confronto con l'Europa », Milano, AIM, 1989, (« Quaderni »).

⁸⁰ Pour cela l'association se sert d'un réseau de collaborateurs extérieurs, notamment des enseignants-chercheurs ayant déjà participé au *Progetto Milano*. Les rapports seront publiés dans la collection « Quaderni », consultables sur la page : <http://www.aim.milano.it/quaderni.html>.

⁸¹ *Biopolo Milano : studio di prefattibilità scientifica*, éd. Lilia Alberghina et Marina Lotti, AIM, Milano, 1991.

⁸² Comune di Milano et Associazione interessi metropolitan, *Progetti per Milano: concorso di idee per il polo direzionale-finanziario nell'area Garibaldi-Repubblica*, Milano, Abitare Segesta cataloghi, 1992.

Comme le précise P. Fareri, il est difficile de situer l'AIM du point de vue organisationnel⁸³. D'une part, l'association ne peut pas être assimilée à un groupe de pression qui défend les intérêts d'une catégorie d'acteurs privés en particulier : les membres cotisants sont en effet changeants selon les intérêts et les opportunités. D'autre part, l'association ne peut pas être non plus identifiée comme un acteur « public », malgré le fait qu'elle porte des projets d'intérêt collectif qui lui sont aussi confiés par les collectivités locales. L'association cherche à poursuivre l'un des objectifs du *Progetto Milano*, à savoir la création de réseaux de collaboration verticale et horizontale entre collectivités locales, universités et acteurs économiques privés. Le *modus operandi* choisi par l'AIM, la collaboration par projet est assez représentatif des difficultés rencontrées pour faire converger les acteurs, publics et privés, autour d'un agenda partagé et d'un projet collectif pour Milan et sa région urbaine⁸⁴. Ainsi, si la logique « incrémentale » – d'établissements coopérant sur la base d'opportunités et d'intérêts convergents – permet certes de surmonter les formes de blocage politique propres à l'administration publique, elle ne s'en révèle pas moins très fragile pour la réalisation effective des projets, qui nécessitent des investissements privés et notamment publics sur le long terme.

En conclusion, le *Progetto Milano* peut être considéré comme un projet qui a cherché à agir sur les imaginaires collectifs pour construire un cadre commun d'interprétation de la transition socio-économique et favoriser l'émergence de nouveaux projets entre acteurs publics et privés. La question est posée de savoir si cette démarche peut être lue comme un « contre-projet » porté par une élite réformatrice qui cherche à s'opposer à la politique à court terme que nous avons présentée auparavant. D'une part, le projet propose une réflexion en termes de nouvelles spécialisations productives et technologiques ainsi qu'un projet de développement intégré pour la région urbaine milanaise, qui va au-delà de l'approche immobilière préférée par la mairie de Milan et avalisée par les élus régionaux. D'autre part, il véhicule une idée du développement de la ville conforme à celle de ces mêmes élites politiques, notamment en ce qui concerne la valorisation du « tertiaire avancé » vis-à-vis de l'industrie. Nous avons montré dans quelle mesure la rhétorique du tertiaire a été utilisée pour justifier les dérégulations urbanistiques majeures. Le positionnement des acteurs privés qui participent au *Progetto Milano* et à l'AIM fait clairement ressortir l'impossibilité de séparer deux réseaux d'acteurs distincts, porteurs de deux projets différents pour la ville et la région urbaine.

Parmi les financeurs privés du projet, il y a en effet des groupes propriétaires des grandes friches et donc particulièrement intéressés par la politique de planification urbaine et immobilière. Tout

⁸³ Paolo Fareri, « La progettazione del governo a Milano: nuovi attori per la metropoli matura », in *Metropoli per progetti*, Bologna, Il Mulino, 1990.

⁸⁴ Entretien avec E. Ciciotti, collaborateur AIM et *Progetto Milano*, le 30/05/2012.

en participant à la politique régionale d'octroi de crédits aux PME et de financement des projets d'infrastructures, les instituts bancaires et financiers sont aussi des financeurs des sociétés de promotion immobilière. On voit bien comment les acteurs économiques sont donc doublement positionnés, à la fois dans les réseaux du développement immobilier et dans des réseaux cherchant à doter la ville et son aire urbaine d'un projet stratégique de développement.

Dans la prochaine section, nous allons approfondir cet aspect, en analysant la déclinaison à l'échelle locale de la catégorie « innovation », à partir de l'exemple des politiques des parcs technologiques.

3 L'innovation, vecteur de développement (économique)

Comme nous l'avons évoqué, le *Progetto Milano* contribue à faire du thème de l'innovation technologique un vecteur de développement urbain dans le débat public. Cela s'inscrit dans une tendance générale des années 1980 qui voient le développement technologique devenir un enjeu saillant pour les gouvernements locaux et nationaux, d'abord aux États-Unis puis en Europe. Le contexte milanais témoigne de la prolifération de recherches, publications et conférences, cherchant d'une part à caractériser la configuration spécifique du rapport entre industrie, tertiaire, technologie et développement et, d'autre part à suggérer des pistes possibles d'intervention⁸⁵. Le thème de l'innovation est analysé en référence aux processus de déclin urbain concomitants à la désindustrialisation et à la multiplication des friches industrielles. On a vu que l'idée d'un lien entre les investissements dans les activités innovantes et les nouvelles technologies d'un côté, et le développement économique des territoires, notamment métropolitains, d'un autre, s'était progressivement implantée dans les milieux académiques et chez les techniciens locaux. La catégorie de « services réels aux entreprises » (« *servizi reali* ») qui avait dominé les politiques locales en soutien au développement, notamment régionales dans les années 1970 (cf. chapitre 1), s'enrichit ainsi d'une nouvelle dimension technologique, liée aux investissements en R&D et au soutien à la création d'entreprises innovantes.

Au fil des années 1980, un consensus se renforce autour de l'idée de l'innovation comme facteur de développement économique territorial. La multiplication des études sur le sujet, plus ou moins liées au *Progetto Milano*, contribue à façonner les représentations collectives autour d'une

⁸⁵ Nous renvoyons à : IReR, *I servizi per lo sviluppo delle imprese: il caso dell'area metropolitana milanese*, F. Angeli, Milano, 1984. Enrico Ciciotti, « L'ipotesi dell'incubatore rivisitata: il caso dell'area metropolitana milanese », *Rivista internazionale di Scienze Sociali*, 1984. Stefano Boeri [éd.], « Città della scienza », in *Urbanistica*, vol. 80, 1985. Maria Cristina Gibelli, [éd.] *La rivitalizzazione delle aree metropolitane*, Milano, Clup, 1986. Angelo Lassini, « La localizzazione delle attività innovative: una proposta », in *Urbanistica*, vol. 84, 1986, pp. 116-121. Chiara Terraciano, « Parchi scientifici e politica innovativa: l'area metropolitana milanese », *AMMINISTRARE*, XVI, 1986.

« culture collective de l'innovation »⁸⁶ qui seront ensuite reprises à leur compte par les acteurs ayant participé, directement ou indirectement, au chantier de recherche. Au-delà de la rhétorique politique qui accompagne le projet politique du PSI, le « facteur innovation » fait consensus dans une communauté d'acteurs plus large, comprenant les collectivités, les grands groupes industriels et les *think-tanks* locaux. Le thème de l'innovation comme vecteur de développement économique territorial devient ainsi un cadre dominant, malgré l'absence d'un projet global, comme cela a pu être le cas du plan technopolitain élaboré par la Chambre de commerce de Lyon.

En ce qui concerne les instruments et les interventions, cette nouvelle doctrine du développement économique territorial se traduit par des actions ponctuelles d'aide à la reconversion industrielle, d'octroi de financements et de crédits aux entreprises pour financer des projets de R&D ainsi que par l'aménagement de structures dédiées, telles que les parcs ou pôles technologiques et les centres de services technologiques pour les entreprises.

Avant de détailler les initiatives des acteurs locaux, publics et privés, dans le contexte milanais, nous allons fournir un aperçu d'ensemble du contexte national et régional, dans lequel ces initiatives se mettent en place. En l'absence d'incitations de la part de l'État central, comme c'est le cas en France pour les conseils régionaux, la région Lombardie infléchit ses politiques industrielles en promouvant des mesures spécifiques de soutien à l'innovation. En revanche, la municipalité de Milan se trouve dans une position marginale dans les réseaux d'acteurs du soutien à l'innovation technologique. Pour finir, nous montrerons que, dans le cas milanais, c'est un acteur privé – le groupe Pirelli – qui prend en charge ce qui peut être considéré, au moins dans ses objectifs initiaux, comme la principale initiative de politique territoriale inspirée par le cadre de l'innovation, à savoir le projet urbain Bicocca-Tecnocity.

3.1 Les politiques de promotion des parcs scientifiques et technologiques : l'État et les collectivités locales en retrait

La manifestation la plus évidente de la prééminence des politiques de développement économique territorial axées sur l'innovation est la multiplication en Europe des modèles de parcs scientifiques et technologiques inspirés de Stanford-Silicon Valley et de la Mit-Route 128 aux États-Unis. Le label « Parc scientifique et technologique » (PST) rassemble des types de projets de nature différente, tant en ce qui concerne les modèles de gestion que les objectifs

⁸⁶ G. Gario, présentation, in IReR, *Innovazione, nuove imprese e diffusione dei servizi*, Franco Angeli, Milano, 1990. p.11.

poursuivis. La littérature propose un panorama très vaste des types de PST⁸⁷. De manière générale, l'idée est de favoriser les échanges entre la sphère productive, et en particulier les entreprises voulant investir dans des projets de R&D, et la recherche. Les objectifs poursuivis sont de plusieurs types : incitation à l'installation d'entreprises extérieures, création de *start-up* (*spin off* universitaires, incubation, etc.), développement de prototypes et de brevets, fourniture de RH qualifiée, développement de projets de R&D collaboratifs, etc. Si, pendant les années 1960 et 1970, le phénomène de développement de parcs scientifiques relève des stratégies des acteurs économiques et universitaires, à partir des années 1980 il devient un instrument majeur des politiques industrielles et d'aménagement. Dans le cas italien, plusieurs projets de PST sont lancés au milieu des années 1980, tant dans les territoires industriels en crise que dans les aires à forte croissance (*cf.* Annexes n° 2.9). Pourtant la conception de ces projets est faiblement connectée aux politiques sectorielles ou aux orientations de la politique industrielle nationale⁸⁸, malgré l'existence de réflexions sur l'opportunité d'une articulation entre dépenses publiques en R&D et politique industrielle.

Il faut souligner qu'au milieu des années 1980 la plupart des initiatives prévues ne sont encore que dans leur phase de gestation. De manière plus générale, le cas italien se caractérise par un « sous-développement » des projets de PST. Selon Perulli⁸⁹, on peut imputer ce retard à différents facteurs, qui concernent à la fois la structure et les stratégies des entreprises italiennes et les politiques publiques soutenant l'industrie et la recherche. La présence des PME constituerait notamment un facteur dissuasif pour des politiques d'investissement en R&D⁹⁰.

⁸⁷ Selon la catégorisation proposée par Terraciano, il est possible de distinguer quatre types : 1) le « parc scientifique », c'est-à-dire une aire destinée à l'accueil des centres de recherche, universités et centres de recherche privés, notamment liés à l'industrie, pour en favoriser les échanges et les liens, sans qu'aucune activité à caractère commercial et productif (à l'exception des prototypes) soit prévue ; 2) le « parc technologique », qui se caractérise par la présence d'universités, de centres de recherche industriels et de nouvelles entreprises dans des secteurs très dynamiques, l'objectif poursuivi étant l'amélioration des spécialisations technologiques des entreprises ; 3) le « parc industriel » constitue une aire d'accueil des entreprises et de fourniture de services réels (conseil commercial etc.), sans que la variable R&D soit prise en compte ; 4) le « pôle innovateur » présente une vocation plus spécifique par rapports aux autres parcs, notamment en ce qui concerne le soutien à la création d'entreprises, à travers des incubateurs ou pépinières. Ce dernier type est souvent présent dans les parcs technologiques. Voir : Chiara Terraciano, « Parchi scientifici e politica innovativa: l'area metropolitana milanese », *AMMINISTRARE*, XVI, 1986.

⁸⁸ Pour une analyse approfondie des projets des parcs technologiques et scientifiques nous renvoyons à : Sveva Avveduto et Alberto Silvani, « Parchi scientifici e complessi high-tech in Italia: un'analisi dello stato di attuazione e dei progetti », *Archivio di studi urbani e regionali*, vol. 26, 1986, pp. 17-67. L'article synthétise la relation scientifique présentée par les deux auteurs (CNR) au séminaire international organisé par l'OCDE, *Sciences Parks and Technology Complexes in Relation to Regional Development*, à Venise, le 3 juin 1986.

⁸⁹ Paolo Perulli, « Attori sociali e innovazione: i parchi scientifici e tecnologici in Italia », *Archivio di studi urbani e regionali*, vol. 26, 1986, p. 3-16.

⁹⁰ Selon Perulli, la structuration, en termes de taille et du type de secteurs dominants dans le tissu le plus dynamique du pays, celui de la Troisième Italie, favorise des innovations de type incrémentiel (de produits ou bien de processus). Ainsi, le recours à des centres de R&D typiques des parcs technologiques et scientifiques n'apparaît ni comme une évidence ni comme une nécessité. Le retard italien peut aussi s'expliquer par la situation économique et financière caractérisant, au début des années 1980, les plus grands groupes industriels, en particulier de la Montedison, par ailleurs basée à Milan. Ces derniers étant en effet intéressés par des processus de restructuration et

Mais, plus généralement, Perulli souligne l'absence de politiques territorialisées axées sur l'innovation et portées par l'État central, contrairement aux politiques de décentralisation de l'innovation expérimentées dans le cas français et d'une commande publique forte rompant avec le modèle français de tradition colbertiste. Dans le cas italien, la promotion des parcs technologiques apparaît donc comme bien plus dépendante du volontarisme des grands groupes et des institutions universitaires et de recherche, en particulier le CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche). Les collectivités locales restent souvent à la marge, en raison de l'absence d'incitations fournies par l'État central et de compétences très limitées – c'est notamment le cas des conseils régionaux. Enfin, il faut aussi souligner un faible investissement de la part des élus locaux dans les activités de pression pour obtenir des fonds nationaux dans le domaine de l'innovation et de la R&D⁹¹.

De très rares exceptions existent quant à l'implication des collectivités locales dans des projets de soutien à l'innovation technologique, que ce soit pour des PST ou pour d'autres initiatives, telles que les centres de service aux entreprises et les politiques de soutien financier. En ce qui concerne le contexte milanais, nous pouvons souligner l'action du conseil régional lombard. Si la politique de soutien de la reconversion industrielle et des aires productives en crise reste prioritaire, le conseil régional prévoit aussi des politiques orientées vers la compétitivité des entreprises, en termes d'investissements dans la qualité et l'innovation. La loi 33/1981 dont nous avons parlé dans le chapitre précédent, régule les interventions régionales en faveur de l'industrie, et ce pendant quasiment une décennie. Elle est complétée par d'autres mesures, allant dans le sens d'un soutien aux PME et à l'innovation technologique⁹². La région intervient notamment par le biais de l'octroi de financements et de prêts à taux favorables afin de soutenir les projets innovants des PME et par des contributions en capital pour couvrir les investissements dans la recherche appliquée, par le truchement de la Finlombarda, la société financière régionale⁹³. Il faut aussi rappeler la présence du CESTEC, le Centre régional pour le développement technologique des PME (*cf.* chapitre 1). Suite à une phase initiale d'impasse due aux controverses sur les

de réorganisation, ils auraient dès lors partiellement désinvesti les investissements dans l'innovation technologique. Par ailleurs, certains groupes particulièrement innovants tels que l'Olivetti avaient préféré investir dans des marchés étrangers pour le développement de projets technologiques et de nouveaux produits. La situation évolue lentement à partir du milieu des années 1980, quand des groupes comme Fiat et Pirelli associent des stratégies de réaffectation des sites libérés par l'industrie à des projets de parcs technologiques. *Ibidem.*

⁹¹ Perulli souligne que, dans le cas du Mezzogiorno, malgré la présence des élus en capacité de négocier des ressources avec l'État central, le seul projet existant de pôle technologique situé à Bari (Tecnopolis) a été conçu et porté par des acteurs techniques et scientifiques. *Ibidem.*

⁹² Loi régionale 23 avril 1985 n° 34 pour le financement des projets d'innovation technologique pour les PME.

⁹³ Un fond géré par la Finlombarda (auquel participent également les institutions bancaires), nommé Fond de rotation pour l'innovation, est constitué pour assurer les financements des projets des PME dans l'innovation (en particulier dans les secteurs de la mécanique, l'électronique, l'informatique, les nouveaux matériaux et pour le développement de nouveaux processus de production).

missions à accomplir, le centre devient opérationnel dans les années 1980 et intensifie les actions de sensibilisation et d'information, de développement des réseaux internationaux et d'interface entre les entreprises et les centres de recherche appliquée. Sans surestimer la portée de l'action soutenant l'innovation du conseil régional lombard, il est possible d'affirmer que, dans un contexte institutionnel faiblement incitatif et qui ne lui reconnaît aucune compétence en la matière, il démontre un intérêt inédit pour la politique d'innovation et les nouvelles technologies. Le conseil régional se fait ainsi le promoteur d'une étude pour la création d'un district technologique dans le Nord-Milano, aire territoriale dans laquelle est située le projet de PST milanais, Bicocca-Tecnocity.

3.2 Bicocca-Tecnocity et le développement du Nord-Milano : au-delà de la « ville occasionnelle » ?

Dans le cas de l'aire urbaine milanaise, on peine à repérer un projet global de soutien au développement économique territorial fondé sur la promotion de l'innovation technologique dans des secteurs ou des aires géographiques précisément identifiés, comme c'est le cas du projet Technopole à Lyon. Toutefois, il est possible d'identifier des actions plus ponctuelles qui s'inscrivent – au moins dans la façon dont elles sont présentées et nommées par leurs promoteurs – dans cette logique d'intervention. C'est notamment le cas du projet urbain baptisé Bicocca-Tecnocity, puis Milano-Bicocca. Le projet prévoyait la requalification d'une portion assez vaste de la ville, située dans le secteur nord-est, dans le quartier de la Bicocca qui coïncide pour l'essentiel avec l'emprise des usines du groupe Pirelli. L'idée de réaliser un pôle scientifique et technologique (*centro tecnologico polifunzionale integrato*) est précisément avancée par le groupe Pirelli pendant les années 1980. Celui-ci gère alors une réorganisation productive qui prévoit à la fois une réduction importante des emplois dans la fabrication des pneus (avec des licenciements et la délocalisation de certaines usines à Turin) et une spécialisation dans la production de câbles pour le secteur des télécommunications à Milan. Cette réorganisation va déboucher sur un mégaprojet de transformation urbaine. Le périmètre du projet couvre environ 750.000m² et les différentes séquences de planification et de transformation physique s'étalent sur quasiment vingt ans⁹⁴. Ce projet est intéressant pour notre problématique sous deux aspects : d'une part, il montre comment la mobilisation d'un acteur privé, le groupe Pirelli, contribue largement à façonner les thèmes de l'agenda politique, en mettant l'accent sur l'enjeu de la réaffectation des friches industrielles ; d'autre part, il permet également d'observer comment le conflit latent

⁹⁴ Pour un historique détaillé du projet nous renvoyons à la contribution de Daniele Nepoti, « Cronaca di una trasformazione urbanistica », in Matteo Bolocan Goldstein, (éd.). *Trasformazioni a Milano. Pirelli Bicocca direttrice nord-est*, éd. Matteo Bolocan Goldstein, Milano, Franco Angeli, 2003, p. 59 – 92.

évoqué auparavant entre deux représentations du développement de la ville se répercute dans les choix et les actions de construction physique de la ville. Peut-on employer l'expression forgée par F. Indovina de « ville occasionnelle » pour qualifier ce projet ? Comment la catégorie de l'« innovation » y est-elle déclinée ?

L'initiative du groupe Pirelli est en contradiction partielle avec l'agenda municipal. En effet, le site industriel du groupe ne faisait pas partie des aires de transformations stratégiques identifiées par le document *Passante* conçu par les services municipaux au début des années 1980. Bicocca deviendra par la suite le principal projet de transformation urbaine réalisé à Milan au cours des deux dernières décennies⁹⁵. Il faut rappeler que depuis le début des années 1980, le groupe Pirelli avait déjà planifié et rendu public le projet de démantèlement des sites productifs dans le quartier. Plusieurs négociations étaient en cours avec les syndicats et les collectivités pour la gestion des plans sociaux liés à la restructuration organisationnelle du groupe. Un accord était loin d'être envisagé. Cette situation de forte tension sociale se déroule à un moment politique spécifique : la veille des élections municipales et régionales de 1985. Cela favorise la cristallisation d'un système d'acteurs autour du projet Bicocca. Très vite, on arrive à la signature d'un protocole d'entente (*protocollo d'intesa*) entre Pirelli, la région, la *Provincia* et la mairie de Milan (1985), qui prévoit de réaliser un pôle technologique (*centro tecnologico polifunzionale integrato*) dans le quartier. Il prévoit plus particulièrement le transfert de certains établissements de production dans une commune limitrophe de Milan et le maintien dans le quartier des bureaux et des fonctions tertiaires qualifiées (laboratoires, administrations, etc.). En 1985, un concours de projets urbains est lancé et le projet du cabinet « Gregotti e associati » est sélectionné en 1988. Entre temps, la commune de Milan, dirigée par la junte pentapartite, prévoit une *variante* au plan de 1980 (*variante* 1987) : 60% de la surface des sites ciblés sont désormais destinés aux activités tertiaires, de production et de R&D (contre 10% pour l'habitat résidentiel et 30% pour des établissements et fonctions publiques)⁹⁶. La vocation économique du site, et plus particulièrement la réalisation d'un pôle technologique dans le quartier Bicocca, est donc valorisée et mise en avant dès le début du projet. Il s'agit par ailleurs du pilier sur lequel se fonde l'accord entre collectivités locales et Pirelli. Le quartier est désormais identifié et présenté publiquement comme le projet « Bicocca-Tecnocity », à l'image des parcs technologiques nord-américains. Ce discours est largement relayé par les médias locaux, contribuant à alimenter un imaginaire collectif sur le « nouveau quartier » en tant que « cité de l'innovation » (cf. Annexes n°2.10).

⁹⁵ Luigi Mazza, « Introduzione », in Matteo Bolocan Goldstein, (éd.). *Trasformazioni a Milano. Pirelli Bicocca direttrice nord-est*, éd. Matteo Bolocan Goldstein, Milano, Franco Angeli, 2003, pp. 9-16.

⁹⁶ La *variante* approuvée en 1987 prévoit 400.000 m² destinés aux activités tertiaires, de recherche et de production, 60.000 pour l'habitat et 190.000 pour les services publics. Voir : Luca Mocarelli, « Le aree dismesse milanesi o della cancellazione del patrimonio industriale: il caso della Bicocca », in *Patrimonio industriale*, avril 2011.

L'accord entre les collectivités et le groupe est également facilité par le travail de médiation du conseil régional, qui était directement concerné par la question de la suppression des postes et de la reconversion des activités. Ainsi, le vice-président à l'industrie du conseil régional, L. Vertemati (PSI), déclare :

« Lorsqu'au début de 1984 j'ai eu dans les mains le dossier Pirelli, j'ai pensé sans hésitation que la question aurait été reçue par l'opinion publique comme un signal d'abandon de la part d'une firme-symbole de la ville. Il était urgent de trouver tout de suite une solution à même de renverser la situation de conflictualité et de négativité qui avait guidé les négociations entre l'entreprise et les syndicats et de transformer la "question Bicocca" en un défi pour le futur »⁹⁷.
(Notre traduction)

Le conseil régional inscrit par ailleurs le projet de transformation du quartier milanais dans une réflexion plus ample sur les processus de reconversion productive et de réaffectation des sites de production dans les zones de la première couronne milanaise, limitrophes de Bicocca. La direction de l'industrie du conseil régional commande une étude portant sur la partie du territoire de la région urbaine⁹⁸, le Nord-Milano, où sont installées des industries « symboles » du développement industriel milanais et italien, opérant notamment dans le secteur de la sidérurgie comme les aciéries du groupe Falck dans la commune de Sesto San Giovanni. A l'époque, le conseil régional vient par ailleurs de créer, par le truchement de la Finlombarda, une société publique pour la gestion de la crise du secteur sidérurgique : *Reconversider*. Cette dernière était censée intervenir sur deux fronts : d'une part, elle devait prendre en charge les activités de formation pour « gérer » les reconversions professionnelles ; d'autre part, elle devait fournir une assistance aux entreprises et groupes pour l'accès aux financements élargis, notamment par l'Union européenne. Mais, à côté des firmes industrielles opérant dans le secteur de la métallurgie, le Nord-Milano recèle également un vivier de PME ainsi que quelques grands groupes axés sur d'autres secteurs à forte composante technologique, en particulier dans l'électronique et l'électromécanique.

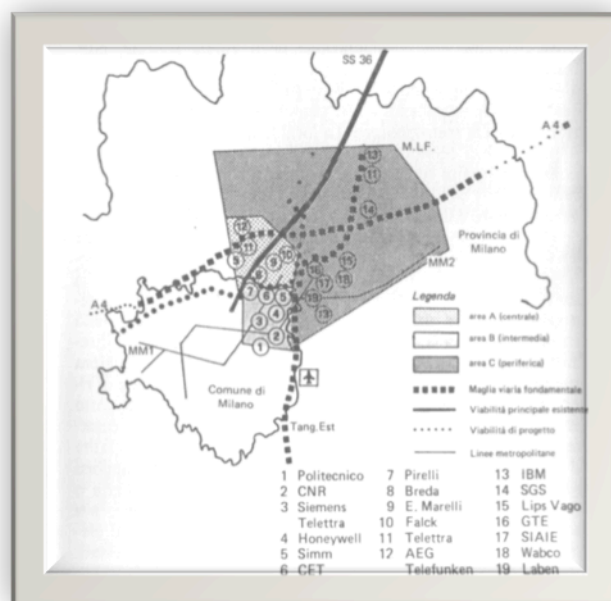
Cette commande pourrait être considérée comme un effet indirect du *Progetto Milano* sur la classe politique locale. Le responsable scientifique du rapport, R. Camagni, est en effet également le responsable d'un sous-projet du chantier de recherche. Plus globalement, il apparaît comme un signe important de la prise en charge par le conseil régional d'une stratégie de développement économique territorial articulant politique de planification urbanistique de réaffectation des

⁹⁷ Paru dans *Il Sole 24 Ore*, 9 juillet, 1985. Cité par Daniele Nepoti, *op. cit.*

⁹⁸ Roberto Camagni et Maria Cristina Gibelli, « Il Progetto Pirelli Bicocca nel quadro di una strategia di riqualificazione del Nord Milano - Rapporto finale », 1986.

friches et politique industrielle orientée à la fois vers l'accompagnement des industries « matures » et vers le soutien à l'innovation technologique. Par ailleurs, sans abandonner une orientation de rééquilibrage territorial (la sidérurgie était un secteur très diffus dans toute la région), le conseil régional démontre par cette démarche un intérêt accru pour le développement d'un territoire stratégique de l'aire urbaine milanaise.

Image 1 Aires de développement dans le Nord-Milano



Source : Camagni, Gibelli, 1992.

Le rapport final permet de mieux préciser les caractéristiques économiques des entreprises opérant dans ce territoire et de construire une ébauche de stratégie de développement économique territorial pour le « *Milan High Tech Field* »⁹⁹. Ce rapport ne sera pas pour autant mis en œuvre, en raison notamment de l'instabilité politique de la junte régionale à la fin des années 1980. Néanmoins, il influencera les stratégies d'autres acteurs à partir des années 1990 et servira de base pour la formulation d'un projet de développement économique pour ce territoire (cf. chapitre 4).

En ce qui concerne à présent la requalification de la Bicocca, le projet urbain subit des ralentissements, notamment suite au basculement municipal : la « junte rouge-verte » conteste en

⁹⁹ Roberto Camagni, Roberta Rabellotti « Innovation and Territory : the Milan High Tech Field » dans Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs, et Philippe Aydalot, *Milieus innovateurs en Europe*, Paris, GREMI, 1986. *Alta tecnologia e rivitalizzazione metropolitana : uno studio d'inquadramento economico e territoriale per il progetto di polo tecnologico nell'area Pirelli Bicocca a Milano*, eds. Roberto Camagni et Maria Cristina Gibelli, Milano, Franco Angeli, 1992.

effet certaines décisions contenues dans la *variante* approuvée en 1987. Des modifications sont ainsi apportées en ce qui concerne notamment la requalification environnementale et le nouvel usage des aires : la part destinée à l'habitat résidentiel passe de 10 à 20%, au détriment des activités tertiaires. Le projet démarre enfin en 1989. Il est porté par une société immobilière du groupe Pirelli, la « Società progetto Bicocca ». Au début des années 1990, le premier département (sciences environnementales) de ce qui sera ensuite le deuxième pôle de l'Università Statale di Milano (Università Milano Bicocca) est inauguré. Des bureaux du CNR (Consiglio Nazionale delle Ricerche) s'installent aussi dans le quartier. Toutefois, peu à peu, le projet de création d'un « pôle technologique » et surtout la mise à disposition des sites pour les services aux entreprises sont fortement redimensionnés. À titre d'exemple, la réalisation d'un incubateur technologique dans le quartier (ITB - Incubateur technologique Bicocca) accumule beaucoup de retard¹⁰⁰. La candidature de Milan pour abriter l'Agence Européenne de l'Environnement dans le quartier est aussi rejetée par le gouvernement national. L'unique exception est la création en 1988 d'un centre de haute formation, de recherche et de transfert technologique axé sur l'ICT, le Cefriel (*Centro per la ricerca e la formulazione in ingegneria dell'informazione*)¹⁰¹. Mais cette initiative apparaît « isolée » et étroitement dépendante de l'implication personnelle d'une poignée de personnalités du monde industriel et de la recherche. La crise du groupe Pirelli survenue en 1993, qui amène la société à vendre 75% de ses parts dans la société de gestion du projet à d'autres opérateurs immobiliers (tout en en gardant le contrôle), ne fait que renforcer une tendance déjà visible, mais qui se manifeste incontestablement dans les années suivantes : le projet de création d'un « pôle technologique », est abandonné. Cela ne signifie pas pour autant que le quartier n'attire pas d'établissements opérant dans le domaine de la recherche. Le quartier devient en effet un pôle universitaire, avec l'installation de l'Université Bicocca. Outre l'université, le quartier abrite actuellement le QG de Pirelli et d'autres groupes (Siemens, Deutsche Bank), des équipements publics et des logements de haut *standing*. Cela dit, la composante technologique de l'innovation s'est vue peu à peu déconnectée d'un projet de développement économique pour la ville et son aire urbaine, ainsi que de la création de connexions entre entreprises et centres de recherche.

À la lumière de ce court récit, comment peut-on considérer le projet de Bicocca-Tecnocity et plus particulièrement sa place dans le processus de fabrication urbaine et de construction d'une

¹⁰⁰ Alors que le projet urbain démarre en 1989, c'est seulement en 1993 qu'il voit le jour : Pirelli, le conseil régional et la Chambre de commerce participent au capital d'une société mixte qui gère l'animation de cet incubateur. Toutefois, le projet rencontre beaucoup de difficultés et il se conclut par un désengagement progressif de ses promoteurs. Une association baptisée Bottega Leonardo est donc créée par les entrepreneurs hébergés dans l'incubateur, afin de poursuivre le projet.

¹⁰¹ Le centre existe toujours mais il a changé de localisation. Il est par ailleurs devenu une société privée (à but non-lucratif) spécialisée dans la recherche appliquée, la formation et le transfert technologique dans le secteur de l'ICT, rattachée au Politecnico de Milan.

stratégie de développement pour Milan ? Comme c'est le cas pour d'autres grands groupes industriels dans d'autres villes – par exemple à Turin avec le projet Lingotto¹⁰² –, le groupe Pirelli vise à redorer son image en prenant part à la revitalisation de quartiers industriels et à porter une opération financière rentable valorisant son foncier. Dans le cas de Pirelli, le projet Bicocca se révèle en effet particulièrement stratégique : il permet à la fois une diversification des activités du groupe, qui crée par la suite une société de promotion immobilière, Pirelli Real Estate, et de conjurer une crise financière majeure. La vente de deux tiers de la société porteuse du projet permet en effet une recapitalisation du groupe qui avait subi de fortes pertes au début des années 1990, suite à des opérations d'acquisitions risquées. En ce qui concerne les élites politiques, en particulier municipales, le projet colle parfaitement avec la rhétorique de l'innovation : il leur permet ainsi de conforter leur stratégie du point de vue communicationnel, donnant de plus l'idée d'une ville qui avance dans sa transformation, face au ralentissement des autres projets. Par ailleurs, l'idée de la « nouvelle frontière » technologique associée au projet représente bien la perte de centralité de la classe ouvrière dans le débat public et politique¹⁰³.

On voit *a posteriori* dans quelle mesure la catégorie de l'innovation promue par ailleurs par le *Progetto Milano* est devenue une sorte de mythe mobilisateur utile à l'entente entre Pirelli et les collectivités locales et à l'approbation des *varianti* urbanistiques, mais très peu utile à la création de nouveaux emplois et à la gestion de la transition industrielle en cours. Comme le souligne par ailleurs G. Pasqui, le projet de transformation urbaine et économique « offert » à la ville permet à Pirelli de gérer plus aisément les conflits syndicaux¹⁰⁴. Ainsi, dans le cadre des projets de reconversion de friches industrielles dans les années 1980, la catégorie de l'innovation et celle du « tertiaire avancé » deviennent, pour reprendre les mots de F. Indovina, le « vecteur innocent » des processus de spéculation immobilière¹⁰⁵. La plupart de ces projets constituent en effet de formidables gisements de plus-value foncière et immobilière pour les groupes industriels et l'exemple même de la « ville occasionnelle », qui se construit au fil des opportunités, sans horizon ni projet de développement économique territorial. En effet, la transformation de la ville dans les années 1980 advient en l'absence d'un plan stratégique et d'un projet de développement. Ce sont les grands groupes industriels et les opérateurs immobiliers qui « gouvernent » la transformation urbaine et économique : le projet Bicocca en est un cas emblématique.

¹⁰² Nous renvoyons à Luigi Bobbio « Archeologia industriale e terziario avanzato a Torino: il riutilizzo del Lingotto » in *Metropoli per progetti: attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano, op. cit.*

¹⁰³ Fabio Felicetti, « Cantiere Bicocca, dalla classe operaia alla trincea di Tecnocity », *Corriere della Sera*, 29 mars 1997, p. 44.

¹⁰⁴ Gabriele Pasqui, « Cosa sono (e perché sono importanti) le attese in un progetto urbano. Riflessioni a partire dal caso Pirelli-Bicocca », *Archivio di studi urbani e regionali*, n° 63, 1998, p. 119-147.

¹⁰⁵ Francesco Indovina, *op. cit.*

4 La structure du pouvoir local à l'aube des années 1990 : des bases incertaines pour la construction d'une stratégie collective de développement

Dans la période considérée (1975-1990), nous avons insisté sur l'inscription à l'agenda politique de l'enjeu « développement » qui a été problématisé autour du développement immobilier et de l'innovation technologique. En ce qui concerne la politique municipale, nous avons pu montrer le passage d'une planification urbaine contraignante à une planification de plus en plus dérégulée, par projets, et tournée vers le développement immobilier, notamment tertiaire. Par ailleurs, nous avons analysé la prise en charge par le conseil régional du thème de l'innovation technologique comme stratégie de développement urbain.

Ces deux changements dans les thèmes à l'agenda politique s'expliquent et s'articulent autour de la question de la gestion de la transition post-industrielle et de l'affectation des friches industrielles qui se libèrent à Milan et dans la première couronne.

Le changement des priorités ne peut pas être séparé de l'évolution du contexte politique et des stratégies des acteurs locaux. À l'échelle municipale, nous avons ainsi pu montrer dans quelle mesure l'évolution de la stratégie politico-électorale du PSI coïncide avec la redéfinition de la vision du développement de la ville, évoquée dans le passage sémantique – mais plus profondément politique – de la notion de « ville industrielle » à celle de « ville de l'innovation et des nouvelles classes moyennes émergentes ». Mais c'est plus particulièrement la puissance des acteurs du « bloc immobilier » (*blocco edilizio*), notamment des groupes industriels et des promoteurs immobiliers traditionnels, qui explique pourquoi l'enjeu « développement » est problématisé autour du volet immobilier, surtout tertiaire, et de la réaffectation des friches industrielles. Ainsi, les deux documents d'encadrement du développement conçus par la mairie de Milan se concentrent uniquement sur la valorisation de quelques aires qualifiées de « stratégiques » et excluent *a priori* une planification globale de l'ensemble du territoire municipal.

Le surinvestissement de la question urbanistique à l'échelle municipale se fait au détriment d'une réflexion sur les moyens d'opérationnalisation des grands objectifs de développement pour Milan et son aire urbaine. Les élites politiques municipales restent ainsi substantiellement « étrangères » au chantier de recherche du *Progetto Milano* promu par les technocrates de l'IRER. L'initiative de ces acteurs, experts et universitaires, permet d'une part une sensibilisation du conseil régional aux thèmes de l'innovation technologique et d'autre part la structuration de réseaux de collaboration inédits, notamment de nature associative. L'un des objectifs de ce projet était précisément celui de faire de Milan et de sa région urbaine un acteur collectif tant sur le plan économique que politique, autrement dit de construire une capacité d'action collective afin de se positionner dans

la compétition internationale. Pour conclure ce chapitre, nous allons mettre en lumière le rôle de deux acteurs centraux dans la structure de gouvernance locale des années 1980, à savoir les groupes industriels et les organisations partisans. Nous montrerons comment l'évolution des caractéristiques et des modalités d'action privilégiées par ces acteurs font de l'objectif de construction d'une stratégie de développement pour l'aire urbaine milanaise un impensé.

4.1 Un système de gouvernance caractérisé par un investissement ponctuel des acteurs économiques

L'une des caractéristiques du système de gouvernance milanais est la place centrale des acteurs privés, notamment les grands groupes industriels. Ces derniers participent à la fois au financement des études de prospective territoriale (*Progetto Milano*) et à la promotion des projets de développement dans le cadre de la réaffectation des friches industrielles. Pirelli est un bon exemple de ce phénomène. Le groupe émerge comme l'un des principaux acteurs privés du système de gouvernance locale, un acteur qui personnifie les contradictions entre attention à la rentabilité et engagement dans la définition d'une stratégie de développement. Pirelli conçoit, gère et « offre » à la ville le projet Bicocca-Tecnocity. Il participe par ailleurs au projet *Lombardia Cablata* et il est l'un des membres fondateurs de l'association AIM. Giovanni Nassi, directeur de la société Progetto-Bicocca (ensuite Pirelli Real Estate) était en effet conseiller scientifique de l'AIM. Les intérêts propres du groupe – valorisation immobilière dans le cas de Bicocca-Tecnocity et développement de ses activités dans le secteur de télécommunications¹⁰⁶ – s'entremêlent ainsi avec les projets de développement de la ville et de son aire urbaine.

Au-delà du cas de Pirelli, les groupes industriels agissent aussi par des formes inédites d'action collective, en-dehors des instances classiques de représentation (association patronales). Le cas de l'AIM est à cet égard particulièrement intéressant. Ni groupe de pression, ni agence satellite des collectivités locales, l'AIM, grâce au financement de ses actionnaires privés, se propose d'attirer l'attention des acteurs du gouvernement local sur des projets d'intérêt collectif promouvant la compétitivité pour pouvoir par la suite en solliciter l'implication. Nous pouvons noter que l'association se différencie profondément des instances classiques de représentation patronale, sous deux aspects. Elle ne représente pas l'« intérêt » d'une catégorie bien définie d'acteurs économiques, mais elle se fonde sur la libre adhésion des groupes industriels et bancaires intéressés par la réalisation de projets soutenant le développement économique-territorial. Le choix de création de l'association relève aussi de la volonté des intérêts économiques de contourner les canaux traditionnels de la médiation entre partis politiques et

¹⁰⁶ Pirelli deviendra dans les années 2000 l'un des principaux actionnaires de Telecom Italia S.p.A.

associations patronales¹⁰⁷. Nous pouvons néanmoins noter que l'AIM reste liée aux réseaux de la DC lombarde, par le biais de ses associés et promoteurs scientifiques. Pour autant, l'association constitue sans doute une forme inédite d'action collective de la part des acteurs économiques, industriels et bancaires. Le répertoire d'action privilégié par l'AIM puise dans la valorisation de l'expertise, qui se révèle centrale pour essayer d'orienter le débat public et pour légitimer ses propositions. Malgré un travail constant d'alimentation du débat public sur de nombreux thèmes, l'association perd pourtant rapidement son souffle innovant. Ce qui avait constitué au départ l'originalité de cet acteur collectif, à savoir la mobilisation ponctuelle des acteurs privés qui cherchent à dépasser les limites des instances traditionnelles de la représentation patronale – très concentrées sur des thèmes syndicaux – et l'influence des partis, devient assez rapidement l'une de ses principales faiblesses. L'association reste en effet extrêmement dépendante des acteurs publics, en ce qui concerne la mise à disposition des ressources nécessaires (réglementaires, financières etc.) pour mener à bien les projets. La période de « turbulence » politique qui s'ouvre au début des années 1990 avec la fin de la Première République laisse par ailleurs l'association sans interlocuteurs publics. L'hétérogénéité des intérêts privés qu'elle représente complique aussi l'expression d'une demande collective stable dans le temps. Ainsi, après 1995, et bien qu'elle reste un creuset culturel où sont produites et où circulent des idées pour le développement de Milan, l'AIM perd son rôle de « facilitateur » et d'inspiration des processus politiques. Il se transforme en effet en un centre d'études finançant des publications sur la ville.

L'AIM n'est que l'un des exemples d'acteurs associatifs nés à la fin des années 1980 cherchant à influencer le débat public local sur le développement de la région urbaine¹⁰⁸. Au-delà des limites propres à l'action collective des acteurs économiques, la prolifération de ces associations et surtout l'activité d'étude et de prospective qu'elles déploient témoigne d'une incapacité des administrations à s'investir dans les questions stratégiques au sujet du développement. Au cours de la période analysée, les activités de réflexion stratégique et la conception des grands projets de transformation urbaine se situent en effet en-dehors de la sphère politico-administrative, soit dans des centres de recherche et de prospective, soit dans des associations de la société civile, voire au sein même des firmes industrielles et immobilières.

Contrairement au cas lyonnais où, dans les années 1980, on assiste à la construction d'une capacité interne aux administrations locales de conception de projets et à une appropriation progressive de ces thèmes par les élus, à Milan cette capacité reste en-dehors de la sphère

¹⁰⁷ Paolo Fareri, *op. cit.*

¹⁰⁸ Rappelons notamment le cas du *Club di Milano*, fondé suite au colloque « *Milano 2000* » organisé par *Assolombarda* et composé par des dirigeants des sociétés industrielles, bancaires et des médias. Ce dernier est un groupe de pression à participation individuelle, visant à stimuler le débat autour des défis de la ville post-industrielle au sein du milieu patronal. Voir : *Ibidem*.

politico-administrative. Comment peut-on expliquer cette spécificité de la situation milanaise ? L'exemple de l'AIM, qui découle de l'expérience du *Progetto Milano*, offre des éléments de réponse. La décision de poursuivre le projet en dehors de la sphère politico-administrative est un signal fort du rôle inhibiteur exercé par les partis dans l'action publique dans les années 1980.

4.2 Le délitement des partis et le vide de représentation

Notre analyse a mis l'accent sur le rôle exercé par les partis politiques dans la politique locale. Les partis apparaissent comme des acteurs très puissants, qui organisent notamment les relations entre la société et les gouvernements locaux et influencent la formulation de l'agenda public, mais avec très peu de pouvoir dans l'action publique locale. Nous avons ainsi insisté sur la campagne de communication portée par le maire C. Tognoli au début des années 1980, promouvant la nouvelle image de la ville par le biais du développement urbanistique – image qui avait été préparée au sein des cercles socialistes à la fin des années 1980¹⁰⁹. Les réseaux de la DC et les associations traditionnellement liées à ce parti se sont aussi mobilisés dans le débat sur la réaffectation des friches industrielles. Dans les deux cas, les réseaux partisans et les élus se mobilisent afin d'entretenir leur propre électorat : dans le cas du PSI pour élargir sa base électorale, dans le cas de la DC pour souder les liens avec la grande bourgeoisie industrielle locale.

Par ailleurs, ce chapitre a également mis en avant la diffusion des pratiques clientélistes et de patronage. Dans le cas du PSI, l'adoption à l'échelle locale de la stratégie de « gouvernabilité » proposée par Craxi amène les élus à désinvestir progressivement les activités de militantisme et l'enracinement local et à s'engager davantage dans des pratiques de maintien des postes de pouvoir et de carrière politique¹¹⁰. PG Torrani, président de l'IReR et de l'AIM, s'exprime ainsi à propos de la « crise de représentation » qui s'installe à partir des années 1980 :

« Pendant ces années, nous avons essayé avec le *Progetto Milano* de lancer des messages au monde politique. Les années 1980 étaient dominées dans le scénario politique par le CAF [Craxi, Andreotti, Forlani], un accord diabolique et corrompu fondé sur l'entente PSI et DC. Ces gens-là étaient convaincus de pouvoir rester au pouvoir sans limite de temps, ils pensaient être les "*padroni del vapore*" [qui détient un pouvoir politique et économique sans limites] et se croyaient tout permis. La corruption augmentait de manière exponentielle et la séparation de la classe politique avec la société commence dans ces années-là. Nous cherchons à lancer des messages et à dire : "vous n'interprétez plus la société italienne, la société ne correspond plus à vos représentations" et de fait en 1991 la séparation du monde politique amène la Ligue à 20% à Milan. Mais c'est aussi le signal que le roi est nu. Et, en même temps, le signe le plus évident de la chute du pouvoir du CAF se trouve dans l'explosion de *Mani Pulite* [Mains Propres]. Le Parquet

¹⁰⁹ Psi, Comitato Cittadino di Milano, « Progetto Milano '80. Prima bozza », Milano, 1978.

¹¹⁰ Federico Coen, « Tutte le carte del PSI », *La Repubblica*, 4 septembre 1983.

Général se sent libre et ouvre les enquêtes. Et les entrepreneurs milanais qui en ont marre du mécanisme des pots-de-vin, commencent à parler. On dit que Milan est la ville la plus corrompue d'Italie. C'est la seule ville qui a parlé »¹¹¹.

L'expérience du conseil municipal guidé par P. Pilliteri, beau-frère de B. Craxi, qui succède en 1986 à C. Tognoli, est assez paradigmatique de la diffusion des logiques de clientélisme politique. L'instabilité de la junte et l'immobilisme des programmes d'action apparaissent comme des signes de la diffusion incontrôlée de la corruption au détriment de la capacité et de l'autonomie de l'administration publique. Cette dernière était quasiment assujettie aux partis politiques, ou plus précisément aux chefs de « courants » et dès lors majoritairement exposée à la conquête des intérêts privés les plus puissants.

Ce processus aboutira à une crise structurelle du système politique local et national suite à l'affaire judiciaire « Mains Propres » (1992) qui vaudra à Milan l'appellation de « capitale immorale »¹¹². Il nous est impossible de synthétiser en quelques lignes cet épisode spécifique de l'histoire politique locale et nationale, qui entraîne le démantèlement progressif des partis ayant dominé la Première République, en particulier de la DC et du Parti socialiste.

Nous pouvons néanmoins souligner que ses effets vont bien au-delà de la sphère politique : en effet, un climat de méfiance entre la classe politique, la classe économique et les citoyens s'instaure progressivement. Cette « crise morale » systémique s'entremêle avec des processus de restructuration sociétale, qui concernent notamment la bourgeoisie industrielle et bancaire de la ville. De très nombreux groupes ayant marqué l'histoire industrielle du chef-lieu lombard sont confrontés à des crises financières et à des processus de restructuration qui modifient profondément les équilibres du capitalisme milanais. Il s'agit à la fois des sociétés détenues par les familles de la haute bourgeoisie milanaise (Falck, Pirelli) ou détenues partiellement par des sociétés étatiques (Montedison). La sphère bancaire traverse également une phase de restructuration profonde, avec la libéralisation des caisses d'épargne, traditionnellement liées, dans les cas milanais et lombard, aux réseaux catholiques.

La fin de cette période est donc marquée par une crise des modalités traditionnelles de la représentation politique. Il n'est pas anodin que l'on assiste à la fin des années 1980 à une politisation de la « question du Nord » portée par des mouvements qui se veulent antisystème, comme la Ligue du Nord, au-delà des clivages de classe et de religion. Nous y reviendrons en ouverture de la deuxième partie.

¹¹¹ Entretien avec le président de l'AIM, le 31/05/2012.

¹¹² Donatella Della Porta « Milano, capitale immorale », in G. Pasquino e S. Hellman (eds.), *Politica in Italia i fatti dell'anno e le interpretazioni*. Bologna, il Mulino, 1993.

En conclusion, dans ce chapitre nous avons pu montrer que la mobilisation des intérêts économiques, plus particulièrement des grandes firmes industrielles, et son imbrication avec le changement de stratégie politique du PSI, explique la réorientation des agendas en faveur du développement immobilier et technologique de la métropole milanaise. Notre analyse nous a amené à mettre en lumière les difficultés rencontrées par les gouvernements locaux, municipaux mais aussi régionaux, à formuler et implémenter des programmes d'action pour le développement de la région urbaine milanaise. Ceci s'explique principalement par la domination exercée par les partis politiques sur l'administration, à laquelle il faut aussi ajouter une forte fragmentation des organisations partisans et une instabilité des exécutifs municipaux (et régionaux). La création par certains acteurs industriels, épaulés par les technocrates de l'IRER, de l'AIM correspond précisément à une tentative de surmonter ces facteurs de blocage politique, pour faire pression de l'extérieur sur les acteurs du gouvernement local afin de mettre en œuvre des projets de développement économique dans la région urbaine milanaise. Cette expérience a eu toutefois des ressorts assez limités, car strictement dépendante des ressources publiques, et donc des partis pour se concrétiser. Le seul projet qui a été effectivement réalisé dans cette période est en effet un projet élaboré, financé et mis en œuvre par un acteur privé, la Pirelli. Au final, le cas milanais fait ressortir plusieurs limites, politiques mais aussi liées à la difficulté d'organisation d'une action patronale collective, qui ont empêché le développement d'une capacité d'action collective appuyant le développement économique.

Chapitre 3 - Lyon : du lobbying au développement d'une capacité propre aux systèmes d'acteurs locaux (1977-1989)

Dans ce chapitre, nous allons analyser la manière dont, à Lyon, gouvernements locaux, élus, responsables administratifs, experts et acteurs économiques se sont appropriés l'enjeu du développement économique territorial, en développant des actions plus ou moins autonomes de la politique étatique dans la période qui va de 1977 au début des années 1990. Le cas milanais nous a amenés à insister sur les aspects politiques et sociaux ayant entraîné un changement des agendas urbains pendant les années 1980. Ces aspects ne sont pas totalement absents dans le cas lyonnais, mais ils s'articulent avec les effets des réformes institutionnelles et plus globalement avec un renforcement des bureaucraties locales et de la capacité décisionnelle des gouvernements locaux. Comme le souligne J. Levy dans son analyse des villes de Saint-Étienne et Besançon, deux « ingrédients » permettant la poursuite d'une véritable politique locale de développement économique semblent manquer dans la période qui précède la crise des années 1970 : la volonté politique et la capacité institutionnelle des collectivités locales¹. Nous montrerons ainsi que, tout au long des années 1980, on assiste à l'émergence d'espaces politiques locaux plus indépendants vis-à-vis du centre et à un renouvellement des modes d'action des acteurs locaux.

Le renforcement de la capacité d'action à l'échelle locale s'accompagne aussi d'un processus de pluralisation des acteurs : le conseil régional de Rhône-Alpes, renforcé par les lois de décentralisation, investit le domaine du développement économique, en promouvant des politiques en soutien aux PME et à l'innovation technologique. Toutefois, dans la période considérée, son action reste assez limitée et surtout largement greffée sur l'intervention étatique. Les années 1980 entraînent en revanche un renforcement de l'échelon communautaire. Le renouvellement de l'élite politico-administrative, qui fait suite aux élections de 1977, est à la base de ce processus, favorisant un renouvellement des modes de gestion de la communauté urbaine. Cette dernière s'approprie progressivement l'enjeu du développement économique, par le truchement des politiques immobilières et de planification urbaine. La démarche prospective (« Lyon 2010 », voir infra), visant à doter l'agglomération d'une stratégie de développement, s'inscrit précisément dans ce processus d'affirmation de l'échelle métropolitaine. Ce processus est également soutenu par des initiatives portées par les organisations d'intérêts économiques. La Chambre de commerce consolide en effet sa position d'organisation représentative du patronat

¹ Christian Le Bart, « Sur l'intervention économique des communes », *Politix*, vol. 2 / 7-8, 1989, p. 104-107. Jonah D. Levy, *Tocqueville's revenge: state, society, and economy in contemporary France*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1999. p. 134.

lyonnais et enrichit son action économique, en promouvant un plan de développement technopolitain à l'échelle de l'agglomération. Si l'action de la CCI n'arrive pas à modifier l'agenda communautaire, nous montrerons que, dans le cadre d'un projet urbain spécifique (Technopôle de Gerland), on assiste à l'émergence d'une forme de corporatisme local autour de la stratégie technopolitaine.

Dans un premier temps, nous analyserons les effets des réformes de décentralisation sur l'action économique des gouvernements locaux. Dans un deuxième temps, nous étudierons plus précisément la prise en charge par les acteurs locaux – communauté urbaine et CCI – des politiques de développement économique et de planification urbaine, en approfondissant la consolidation progressive d'une capacité propre de définition et de portage de projets pour le développement de l'agglomération. La dernière partie du chapitre sera consacrée à l'analyse des tensions traversant les systèmes d'acteurs locaux, en nous intéressant tout particulièrement aux évolutions du rapport entre la communauté urbaine et la CCI.

1 Décentralisation et interventions économiques des gouvernements locaux : une réforme sans changement ?

Contrairement au cas milanais, où les interventions des gouvernements locaux – municipal et régional – se déploient dans un cadre institutionnel inchangé par rapport aux années 1970, en France, les années 1980 sont marquées par une réforme majeure de la politique locale : l'acte I de la décentralisation. Avant d'approfondir le cas de l'agglomération lyonnaise, nous allons mener quelques réflexions générales sur les implications politico-institutionnelles du processus de décentralisation, en nous concentrant tout particulièrement sur l'action économique. Cette réforme a trois effets sur la politique locale : elle prévoit un transfert des compétences aux collectivités locales ; elle introduit un nouveau pluralisme dans l'action publique locale, en particulier avec la transformation du statut des régions ; et elle modifie radicalement les relations entre acteurs, étatiques et locaux, en favorisant la responsabilisation de ces derniers². Nous verrons que les compétences dévolues aux gouvernements locaux – communes et régions – sont toutefois assez limitées. Les conseils régionaux agissent en stricte collaboration avec les services étatiques, qui continuent à exercer un rôle majeur d'orientation. De surcroît, les communautés urbaines ne sont que marginalement touchées par les lois de décentralisation. Ces dernières ont

² Nous basons notre analyse essentiellement sur les réflexions développées par V. Schmidt au sujet des effets du processus de décentralisation sur le système politico-administratif. Vivien Ann Schmidt, *Democratizing France: the political and administrative history of decentralization*, Cambridge [England]; New York, Cambridge University Press, 1990. En particulier la deuxième partie de l'ouvrage « The impact of decentralization on local politics and administration », pp. 181-388.

toutefois un effet important sur le plan politique : la fin de la tutelle étatique contribue à faire des élus locaux les protagonistes principaux de l'action publique locale. Par ailleurs, on assiste à un renforcement progressif et à un renouvellement des services techniques locaux, avec l'arrivée de nouveaux experts qui contribuent à une montée en capacité des gouvernements locaux.

1.1 Le transfert (limité) des compétences économiques aux gouvernements locaux

Les travaux sur la décentralisation s'accordent sur le constat selon lequel les lois Deferre n'auraient rien fait d'autre que de confirmer des évolutions déjà largement amorcées dans la décennie précédente, et cela est d'autant plus vrai quand on s'intéresse à l'action des collectivités locales dans le domaine économique³. Pendant les années 1970, les villes ont en effet multiplié leurs interventions dans ce domaine⁴. Si les lois de décentralisation cherchent plutôt à réglementer et à rationaliser ce qui existe déjà, elles ne contribuent pas moins à formaliser la possibilité d'intervention des collectivités locales dans le domaine économique⁵. Le cadre jurisprudentiel dans lequel se sont déployées les interventions économiques des collectivités avant les réformes était en effet bien plus restrictif. Tout en formalisant les possibilités d'intervention des collectivités locales dans l'économie, la réforme n'a toutefois pas clarifié les relations entre acteurs locaux, contribuant au contraire à une complexification du système.

Les lois de décentralisation sont fondées sur le principe du transfert des fonctions par « blocs de compétences », visant à préciser les attributions spécifiques à chaque collectivité. Toutefois, dans plusieurs domaines, comme celui de l'action économique, les compétences étaient *de facto* partagées entre les différents niveaux et acteurs (régions, départements, communautés urbaines et communes). Ce choix est à imputer à la volonté du législateur de satisfaire une grande variété d'intérêts⁶. La non-application du principe de transfert par « blocs de compétences » a entraîné une multiplication des possibilités d'interventions pour les différentes collectivités dans des domaines très différents de l'action publique territoriale. À cet enchevêtrement des niveaux institutionnels, il faut ajouter la définition jugée à l'époque imprécise et ambiguë par la Cour des comptes, des possibilités d'interventions des collectivités locales en matière économique. Ces

³ Patrick Mollis et Jacques Rondin, « Les interventions économiques des collectivités locales », *Sociologie du travail*, 1985, p. 344-53.

⁴ Dominique Lorrain et Pierre Kukawka, « Quinze municipalités et l'économie », *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 2, 1989, p. 283-306.

⁵ Les deux lois qui s'intéressent plus directement à la compétence de soutien au développement économique sont les suivantes : 1) Loi n°82 -213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions ; 2) Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.

⁶ Michael Keating et Paul Hainsworth, *Decentralisation and change in contemporary France*, Aldershot, England, Gower, 1986.

dernières sont en effet définies par leur objet, à savoir la création ou l'extension de l'activité économique, à partir d'une distinction – encore en vigueur aujourd'hui – entre d'une part les aides qualifiées de directes, comportant une conséquence comptable sur les comptes de l'entreprise, et d'autre part les aides qualifiées d'indirectes, à savoir toute autre forme de soutien aux entreprises, qui concerne tout particulièrement le levier foncier⁷. La Cour des comptes émet un avis très mitigé sur l'organisation du système d'aides économiques jugé contradictoire, redondant et globalement inefficace⁸. Le cadre législatif reste dès lors peu arrangeant pour le développement d'une action économique territoriale extensive. Ceci dit, les limites fixées par la loi peuvent être facilement surmontées en fonction des configurations politiques et sociales spécifiques⁹.

1.2 La pluralisation du système d'acteurs et la régionalisation fonctionnelle

Si les lois de 1982-1983 ont un impact limité sur les compétences et les moyens octroyés aux communautés urbaines et aux grandes villes en matière économique, elles marquent en revanche un renforcement de l'échelon régional. Comme le souligne L. Parri, jusqu'à l'entrée en vigueur des lois Defferre, la région a été une simple unité administrative au service de l'articulation territoriale du processus de planification économique nationale¹⁰. Devenue établissement public en 1972, elle est élevée au rang de collectivité territoriale en 1982 par les lois de décentralisation, et les premières élections à suffrage direct ont lieu en 1986. L'institution régionale se voit alors attribuer des compétences exclusives dans la formation professionnelle, l'éducation secondaire et une compétence générale d'aménagement du territoire. En outre, elle peut intervenir en soutien au développement économique à travers des aides directes – compétence exclusive – et indirectes – compétence partagée avec les communes et les départements. La palette

⁷ On qualifie d'aides directes les interventions qui se traduisent par la mise à disposition de ressources financières ayant une conséquence comptable sur le compte de résultat de l'entreprise (immédiat ou potentiel). Le régime d'aides directes prévoit des mesures précises énumérées par la loi : les PRE (Primes régionales à l'emploi), les PRCE (Primes régionales à la création d'entreprises) et enfin les prêts d'avance ou bonifications. La région est reconnue comme le principal organisme octroyant les aides. Les interventions d'autres collectivités doivent en effet être subordonnées à l'avis du conseil régional. Les aides indirectes sont toutes les autres mesures consistant à mettre à disposition des entreprises des biens immeubles, à améliorer leur environnement économique ou encore à faciliter l'implantation ou la création d'activités. Les aides indirectes sont libres ; les actions des collectivités ne sont donc soumises à aucune approbation préalable (les actions de promotion, aides à la commercialisation de produits, le conseil en gestion, les actions en faveur de l'immobilier d'entreprises, le crédit-bail immobilier, etc.). Xavier Godineau, *Interventions économiques des collectivités locales*, Paris, La Documentation française, 1985.

⁸ *Le Monde*, 27 juin, 1987, cité dans Vivien Ann Schmidt, *op. cit.*

⁹ À titre d'exemple, nous pouvons citer le cas de la ville de Rennes, analysé par Patrick Le Galès, qui, grâce à l'implication des élus représentants de la « nouvelle gauche urbaine », développe une action économique très diversifiée. Patrick Le Galès, *Politique urbaine et développement local une comparaison franco-britannique*, Éd. l'Harmattan, 1993.

¹⁰ Leonardo Parri, *Due regioni per la piccola impresa. Le politiche dell'innovazione tecnologica in Emilia-Romagna e Rhône-Alpes*, Milano, Franco Angeli, 1993. p. 51.

d'interventions régionales en soutien au développement économique est donc « sur le papier » assez large. Cependant, si les régions se voient attribuer des fonctions de soutien au développement économique et à l'aménagement du territoire, l'État continue à exercer une influence majeure sur les politiques régionales.

L'État local se décentralise, en créant de nombreuses directions régionales et des antennes décentralisées des agences nationales¹¹, qui travaillent le plus souvent en étroite collaboration avec les services régionaux. La décentralisation renforce ces derniers qui bénéficient du transfert d'une partie du personnel des services déconcentrés de l'État. Les lois de décentralisation suppriment en outre la tutelle étatique, soit les systèmes de contrôle *ex-ante* des décisions des gouvernements locaux et régionaux. Toutefois, les régions peinent à trouver leur raison d'être politique et à concevoir un projet programmatique et autonome pour le développement du territoire régional. Comme le souligne Jouve, « les confusions engendrées dans les lois de décentralisation par la logique de blocs de compétences et le refus de hiérarchiser les collectivités locales ne facilitent pas, tant s'en faut, la formulation d'un contenu programmatique à une politique régionale parfaitement identifiée »¹².

En France, le processus de régionalisation est en effet marqué par son caractère fonctionnel, en raison de son entrelacement historique avec le projet de modernisation de l'État et la politique planificatrice nationale¹³. La contractualisation à travers l'instrument du Contrat de Plan revêt une place centrale dans cet appareil institutionnel. Si elle favorise l'émergence d'une scène régionale d'action publique, elle contribue cependant à limiter fortement l'autonomie d'action propre aux conseils régionaux. La formulation des documents d'orientation des interventions des conseils régionaux dans l'économique est un processus assez emblématique de cette dépendance à l'égard de la pratique de contractualisation. En effet, les documents de développement régional finissent par correspondre largement aux Contrats de Plan État-Région. Mises à part quelques exceptions¹⁴, la capacité des régions à développer un projet autonome de développement régional est encore très limitée pendant les premières années de la décennie 1980.

¹¹ En particulier pour le domaine industriel, la DRIRE – Direction régionale de l'industrie et de la recherche – et la DDRT – Délégation régionale de la recherche et de la technologie. Pour les agences, il y a notamment l'ANVAR – Agence nationale de valorisation et de la recherche.

¹² Bernard Jouve, « D'une mobilisation à l'autre. Dynamique de l'échange politique territorialisé en Rhône-Alpes », in Emmanuel Négrier, Bernard Jouve. *Que gouvernent les régions d'Europe? : échanges politiques et mobilisations régionales.*, Paris ; Montréal, L'Harmattan, 1998, p. 105-133.

¹³ Richard Balme, « La région française comme espace d'action publique », in Patrick Le Galès, Christian Lequesne. *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 179-198.

¹⁴ Pour le cas de la Bretagne, Romain Pasquier, « Modèles régionaux d'action collective et négociation de l'action publique en France: une comparaison Bretagne/Centre », in *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, p. 137-158.

La région Rhône-Alpes suit cette tendance générale. Il faudra attendre la fin des années 1980 pour que s'opère un tournant décisif de la politique régionale. Ce tournant coïncide avec l'élection de Charles Million à la présidence du conseil régional, suite au décès de Charles Béraudier, président UDF entre 1986 et 1988. C. Million est la figure emblématique d'un processus plus large de renouveau de la classe politique régionale, qui va permettre la mise en place d'une stratégie régionale plus autonome vis-à-vis des orientations étatiques. Comme le souligne B. Jouve¹⁵, le président Béraudier était l'expression d'une élite politico-économique lyonnaise conservatrice, fédérée par la volonté de gérer la nouvelle institution régionale au « plus petit dénominateur commun », dans le souci de porter et d'assurer les intérêts des circonscriptions cantonales. Preuve de cette gestion *a minima* du conseil régional, dans la période 1984-1988, le conseil régional renonce à produire un plan autonome de développement régional, pour adopter sans réserve les 20 projets contenus dans le projet de plan rédigé par les services décentralisés de l'État (SGAR). Les choix des politiques régionales étaient extrêmement dépendants des pressions exercées par les élus au sein des circonscriptions cantonales. Le budget régional fonctionnait en effet à l'époque comme une sorte de FIAT (Fonds interministériel pour l'aménagement territorial), privilégiant une logique de « guichet »¹⁶. Ces interventions ne suivaient aucune priorité définie dans le cadre d'une politique régionale de développement économique mais répondaient le plus souvent à des demandes particulières des entreprises ou bien à des pressions politiques. Par ailleurs, au travers des chiffres, on peut remarquer que la partie des investissements du Contrat de Plan dédiée à des opérations d'intérêts économiques était à l'époque encore très marginale. Pour la région Rhône-Alpes, pendant la période 1984-1988, seuls 8,4% des opérations financées à travers le Contrat de Plan relèvent des actions de soutien à l'économie (dont 7% pour la recherche et l'innovation technologique, et les 1,4% restants pour des aides directes aux entreprises)¹⁷. En somme, pendant les années 1980, la construction de la région comme espace d'action publique et espace politique est un processus en marche mais encore embryonnaire.

1.3 Changements des discours et des pratiques des élus locaux

Si l'État conserve sa maîtrise de la politique économique en matière industrielle, les lois de décentralisation marquent un passage fondamental dans l'organisation du pouvoir local, ouvrant

¹⁵ Bernard Jouve, *op. cit.*

¹⁶ En ce qui concerne l'action plus proprement économique, elle comprenait des intitulés de dépenses très variés : cofinancement d'équipements publics (culturels et infrastructures), aides à la réalisation d'équipements économiques (zones industrielles), subventions aux établissements de formations, subvention ou commandes à des associations d'étude et de conseil, et enfin les interventions économiques proprement dites (primes, bonifications d'intérêts, etc.).

¹⁷ Leonardo Parri, *op. cit.* p. 89.

la voie à un processus de transformation majeur des rapports centre-périphérie¹⁸. V. Schmidt, qui a largement analysé le phénomène de la décentralisation¹⁹, affirme que ce processus correspond à un cas paradigmatique de déblocage de la société par décret. En mobilisant la célèbre expression de M. Crozier (« On ne change pas la société par décret »), elle soutient au contraire que la réforme de décentralisation aurait permis une formalisation et un renforcement des pratiques informelles, qui s'étaient déjà développées au sein du système centralisateur en vigueur avant la réforme. D'après V. Schmidt, la levée des facteurs de blocage – en particulier la complicité entre préfets et notables locaux – a permis une transformation profonde du système politico-administratif, favorisant un changement de la nature des rôles, des normes et des relations entre les acteurs²⁰. À travers ce déblocage, la réforme a permis une transformation des discours et des modes d'action des acteurs locaux en confortant le mouvement de transformation silencieuse, déjà en cours dans certaines grandes villes et agglomérations dans les années 1970.

Le processus de décentralisation permet en effet une responsabilisation progressive des élus locaux. La suppression de la tutelle étatique met en crise la rhétorique de l'apolitisme, brandie par les notables locaux pour rassembler les électeurs à l'échelle locale et afficher, lorsque cela est nécessaire, une opposition aux décisions étatiques considérées comme défavorables pour le territoire. Dans les faits, l'apolitisme correspondait plutôt à une stratégie politique pour maintenir des relations fructueuses sur le long terme avec les services étatiques locaux et surtout avec le préfet²¹. La suppression de la tutelle rend ce discours et cette pratique moins efficace pour les élus locaux. Ces derniers sont par ailleurs de plus en plus sollicités localement du fait de la crise économique et sociale des années 1970. Si la rhétorique de l'apolitisme ne disparaît pas totalement avec la suppression de la tutelle, on assiste peu à peu à un changement des discours des élus, qui se présentent désormais comme de « bons gestionnaires », en mesure de porter et de réaliser des projets pour leurs circonscriptions, en particulier dans le domaine du développement urbain et économique.

¹⁸ Patrick Le Galès et Gilles Pinson, « Local/regional governments and centre-periphery relations in the Fifth Republic », in Sylvain Brouard, Andrew Appleton, Amy Mazur, (éds.). *The French Fifth Republic at Fifty: Beyond Stereotypes*, éds. Sylvain Brouard, Andrew Appleton et Amy Mazur, Londres, Palgrave Macmillan, 2009, p. 208-225.

¹⁹ Vivien Ann Schmidt, *op. cit.*

²⁰ « By changing the laws the way they did, the Socialists formalized much of the informal system. But in doing so, they did more than simply legalize the informal practices of the many actors in the local politico-administrative system. They eliminated elements contributing to some of the major blockages in the old politico-administrative system, by breaking the hidden complicity between prefects and notables [...]. This turn has set the stage for a transformation of the local politico-administrative system itself, by altering the nature of the roles, rules and interrelations among actors in the system». pp. 310-311. *Ibidem.*

²¹ *Ibidem.* p. 247.

C. Le Bart a défini ce nouvel activisme des élus locaux, tout particulièrement municipaux, de « stratégie d'imputation ». Il s'agit d'une tendance des élus à accentuer, à travers les outils discursifs, la relation entre les actions effectivement menées dans le domaine de l'urbanisme et du soutien à l'emploi et les effets sur le développement économique territorial. Ceci dit, il reconnaît aussi que cette évolution dans les discours a produit *in fine* des effets tangibles sur le pouvoir local, avec la légitimation progressive de nouvelles figures de « maires entrepreneurs », plus investis que les notables dans l'action publique locale²².

2 La structuration progressive d'une politique d'agglomération pour le développement de la région lyonnaise

Si les lois de décentralisation contribuent à renforcer, bien que partiellement, le pouvoir d'action des communes et des conseils régionaux, elles ne touchent que très marginalement les communautés urbaines. Avec la réforme, ces dernières ne se voient pas accorder des compétences spécifiques dans le domaine économique. De manière générale, pendant les années 1970, l'échelon de l'agglomération était encore dans une phase de déploiement embryonnaire. Pour Le Galès, cet échelon constituait principalement un « lieu de résolution des problématiques techniques, plutôt qu'une scène de mise en place d'une stratégie pour une localité »²³. Les caractéristiques du système politique local français, notamment sa dimension notabiliaire, posaient en effet de lourdes limites à la coopération intercommunale, en exacerbant les rivalités entre communes. Dès la fin des années 1970, on observe toutefois un renforcement progressif de l'action des collectivités locales, des communes, mais aussi – bien que plus timidement – des agglomérations. Les jalons du processus de légitimation politique des institutions communautaires commencent à être posés, permettant l'émergence progressive de véritables politiques publiques d'agglomération.

Dans la plupart des agglomérations, ce processus est soutenu par un renouvellement de la classe politique locale, faisant suite aux résultats des élections municipales de 1977²⁴, et par un

²² *Le métier d'élu local*, eds. Joseph Fontaine et Christian Le Bart, Paris, 1994.

²³ Patrick Le Galès, *op. cit.* p. 38.

²⁴ Aux élections municipales de 1977, la gauche (PS et PCF) conquiert 67% des villes avec plus de 9000 habitants. Le cas paradigmatique de la ville de Rennes a été analysé par P. Le Galès, avec l'affirmation, pendant les années 1980, d'une nouvelle élite locale de gauche représentative des intérêts des classes moyennes du secteur public. À l'instar de la *new urban left* britannique, elle aurait permis un renouvellement profond de la politique locale et la mise en place de mesures qualifiées d'innovantes, en rupture avec le passé, notamment dans le domaine du développement économique local. Pour un approfondissement de la *new urban left* nous renvoyons à : Patrick Le Galès, « Crise urbaine et développement économique local en Grande-Bretagne : l'apport de la nouvelle gauche urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 5 / 40, 1990, p. 714-735. Et Patrick Le Galès, *op. cit.* pp. 291-295.

renforcement et un renouvellement des services urbains locaux²⁵. Le cas de Lyon est à cet égard particulier : si la « vague rose » de 1977 a permis la confirmation des maires socialistes et communistes dans de nombreuses communes de l'est lyonnais²⁶, elle n'est pas parvenue à faire basculer la majorité de la communauté urbaine qui reste solidement ancrée dans une tradition de centre-droit avec l'élection de F. Collomb (UDF). Ce dernier ne se distingue d'ailleurs pas par un volontarisme politique affiché, ni par un *leadership* politique particulièrement transformatif. Toutefois, comme les travaux de S. Biarez l'ont bien montré, les investissements et l'intervention de la communauté urbaine vont progressivement s'élargir, notamment dans le domaine de l'aménagement et de la planification, jusqu'à rechercher une articulation avec l'action économique²⁷. Comment peut-on donc expliquer ce processus progressif de montée en capacités de la CU de Lyon dans l'action de soutien au développement économique territorial ? Dans cette section, nous allons montrer que ce dernier repose essentiellement sur un renouvellement des services techniques et sur l'arrivée d'un nouveau groupe social d'experts, qui vont soutenir l'émergence d'une stratégie d'agglomération, à partir du domaine de l'urbanisme et de la planification. Ces experts vont ainsi inciter les élus à lancer une démarche de planification stratégique, mieux connue sous le nom de « Lyon 2010 », à partir de la modification du schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme. Cette modification permettra la sédimentation d'un discours particulièrement puissant et mobilisateur autour de l'idée de Lyon capitale régionale à vocation européenne, qui aura un effet d'entraînement sur les stratégies des acteurs politico-administratifs et économiques.

2.1 Le renforcement de la Courly porté par un renouvellement de l'élite politico-administrative

Si, grâce à l'action de la Chambre de commerce, les milieux économiques investissent précocement le domaine du développement économique, l'engagement des élus locaux a été extrêmement limité pendant les années 1960 et 1970, et ce malgré la création de la communauté urbaine en 1967. La politique de Pradel, au sein de la ville comme de la communauté urbaine, est en effet marquée par la non-ingérence dans les affaires économiques. Avec l'arrivée de Francisque Collomb en 1976, un changement sur le plan communicationnel a lieu. F. Collomb est issu du monde entrepreneurial lyonnais puisqu'il était patron d'une entreprise chimique. Il

²⁵ Pour le cas du secteur des transports publics, Jean Marc Offner, « L'expertise locale en transports urbains. Entre logiques professionnelles et organisationnelles », *Politiques et management public*, vol. 6 / 1, mars 1988, p. 81-102.

²⁶ ENTPE /Rives et Fatiha Belmessous, « La fabrique d'un territoire communautaire: des lieux, des projets, des représentations et des politiques », 2008. p. 33.

²⁷ Sylvie Biarez, « Régulation et intervention économique: la communauté urbaine de Lyon face à la crise », *Revue française d'administration publique*, vol. 32 / 4, 1984, p. 167-178.

cherche dès lors à incarner un nouveau style de politique communale, notamment en matière économique. Il s'engage dans une stratégie communicationnelle très proactive en insistant tout particulièrement sur le rayonnement de Lyon²⁸. L'engagement du maire-président dans la politique communautaire est en revanche assez limité et s'inscrit globalement dans la continuité du mandat de Pradel. La plupart des projets voués au développement de l'agglomération suivent une logique d'équipement du territoire. En revanche, comme cela a été souligné par Biarez²⁹, la communauté urbaine répugne de s'immiscer directement dans le domaine du développement économique. Mais, si la communauté urbaine reste fortement en retrait de l'action économique de l'agglomération, elle cherche peu à peu à se construire une légitimité politique d'intervention, notamment dans le domaine de l'urbanisme et de la planification.

C'est au cours de la décennie 1980 que certains élus et VP de la Courly vont progressivement s'investir dans le domaine du développement économique territorial, à la faveur d'un renouvellement du personnel communautaire, marqué par une nouvelle génération de techniciens. Les élections municipales de 1977 se caractérisent par un renouvellement conséquent des élus communautaires. Ce renouvellement s'opère de part et d'autre de l'échiquier politique : de nouveaux élus de gauche comme de droite entrent au conseil communautaire et se voient de plus en plus sollicités par le président, notamment sur les questions d'urbanisme et d'aménagement. Comme l'a bien montré Ben Mabrouk dans son travail comparatif sur les agglomérations lyonnaise et lilloise, ces élus se font porteurs de nouvelles conceptions de l'espace urbain, en insistant notamment sur la dimension métropolitaine³⁰. Ce changement générationnel se combine à un nouveau pluralisme au sein du gouvernement communautaire, avec une progressive montée en puissance des vice-présidents. Ainsi, comme le précise le directeur de l'agence d'urbanisme de l'époque :

« F. Collomb délégait énormément, on peut dire qu'il présidait plutôt qu'il gouvernait vraiment, et il a délégué toutes ces capacités d'initiatives et de pilotage à un groupe d'élus, moi je les appelle des quadras. Il s'agissait plutôt d'une nouvelle génération qui était conduite par des gens qui s'appelaient J. Rigaud, qui était président de l'Agence d'urbanisme et premier VP de la Courly. C'était un évènement parce-que le premier VP de la Courly était un élu de la "périphérie" [Écully], et il était aussi VP à l'urbanisme à la place de Philippe Relais, qui, dans l'ancien mandat sous Pradel, était à la fois adjoint au maire de Lyon et VP à l'urbanisme de la Courly. Donc, il y avait une espèce d'ouverture. Après, il y avait de jeunes élus qui s'appelaient Jacques Moulinier, qui était adjoint au maire de Lyon, Guy Fischer, qui était adjoint au maire de Vénissieux chargé

²⁸ Nous renvoyons à : Orientations pour un mandat (1978-1983), déclarations du Président F. Collomb, 18 mai 1978, présentation à la presse d'un document cadre des orientations. Archives communautaires. Versement n°0012Per007.

²⁹ Sylvie Biarez, *op. cit.*

³⁰ Taoufik Ben Mabrouk, *Le pouvoir d'agglomération en France : logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, 2006. p 75.

de l'urbanisme, Maurice Charrier, qui était adjoint au maire de Vaulx-en-Velin, qui ensuite est devenu maire.

Il y avait ces élus de gauche et de droite de cette nouvelle génération qui ont vraiment pris le pouvoir sur ces questions d'aménagement et qui ont énormément mobilisé l'Agence d'urbanisme, donc moi je suis arrivé en 1978, j'ai senti qu'il y avait une énorme attente à notre regard et un climat de très grande confiance et de très grande attente »³¹.

Cette nouvelle génération d'élus s'appuie à son tour sur une technocratie locale renouvelée qui est en train de se structurer au sein de services communautaires et dans d'autres organisations agissant en appui à l'action de la communauté urbaine, en particulier l'Agence d'urbanisme. Cette bureaucratie renouvelée élabore peu à peu une vision propre et spécifique à l'intérêt collectif et tente de dépasser les logiques de guichet et de redistribution des ressources aux communes.

En ce qui concerne l'organisation des services internes, le secteur de l'urbanisme se développe à travers la création du département de développement, instauré en 1984 dans le cadre d'une réorganisation des services de la communauté urbaine³² et rebaptisé par la suite « développement urbain » (DU). Si une cellule action économique est créée au sein du Département Développement, son périmètre d'action reste limité aux concessions et permet de construire des zones d'activités, gérant donc essentiellement les dossiers d'urbanisme réglementaire. Ainsi, au début des années 1980, la Courly n'a pas de stratégie claire et explicite en matière économique. C'est à partir des démarches et projets impulsés par des organisations satellites, en particulier l'Agence d'urbanisme et l'Aderly, que se façonne l'action en soutien au développement économique territorial.

2.2 Le renforcement de l'expertise au travers des organisations satellites

Ce renouvellement des services internes se double d'une montée en puissance des organisations satellites³³ de la communauté urbaine, en particulier de l'Agence d'urbanisme, qui joue un rôle de

³¹ Entretien avec le président du conseil de développement et ancien directeur de l'Agence d'urbanisme de Lyon, 2010.

³² Les services sont en effet réorganisés en quatre départements : administration, équipement, développement et planification. Le département « développement » est à son tour organisé en trois cellules : activités économiques et concessions, aménagement urbain et opération d'urbanisme. Le département planification est chargé des questions de gestion et d'acquisition du foncier.

³³ Nous avons emprunté cette notion d'organisation « satellite » à O. Nay qui parle de politique de « bons d'office » pour désigner le recours de plus en plus courant de la part des élus, notamment de l'exécutif, à un cercle restreint de spécialistes, parmi lesquels on trouve aussi les techniciens des organisations satellites, créées et/ou contrôlées par la collectivité locale. Le statut des Agences d'urbanisme est à cet égard particulier. Dans le cas de Lyon, nous avons décidé de considérer l'Agence d'urbanisme comme une organisation satellite de la communauté urbaine, car son fonctionnement dépend strictement des commandes et du financement de la Courly. Le statut de l'Aderly est plus délicat. Nous avons vu qu'il s'agit d'une association partenariale qui, pendant les années 1970, reste sous le contrôle de la CCI de Lyon. Cela dit, comme nous le montrerons ci-dessous, si, pendant les années 1980, les chargés de mission continuent à garder une forte autonomie d'action, la Courly va sensiblement augmenter le financement

premier plan dans la conception et l'infléchissement des politiques publiques communautaires. Par ailleurs, la communauté urbaine va augmenter sensiblement sa participation au financement de l'Aderly. Des liens de collaboration sont aussi établis entre les deux organisations.

2.2.1 L'Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise : fer de lance de l'intervention de la Courly

Si les Agences d'urbanisme relèvent d'une histoire locale, elles sont aussi, sous plusieurs aspects, un produit de l'action étatique. La création des Agences d'urbanisme fait en effet partie d'un processus d'« extension et intériorisation de l'expertise par l'administration locale »³⁴, promu par les orientations de la LOF (Loi d'orientation foncière) de 1967 et de la Commission des Villes de VI^{ème} Plan. Avec la création des Agences, l'État cherche à renforcer l'expertise des collectivités locales pour la réalisation d'études et de documents d'urbanisme réglementaire (POS, SDAU, etc.), tout en confiant à ces structures des missions plus politiques, de promotion de la concertation locale³⁵. La spécificité des Agences d'urbanisme réside plus précisément dans leur double tutelle : étatique et locale. Dans le cas lyonnais, la création de l'Agence d'agglomération en 1978 découle de la transformation de l'Atelier d'urbanisme de la Courly (Aturco) créé à son tour en 1969 comme une extension de l'Atelier d'urbanisme de la ville (Aturvil). Ce dernier avait été créé en 1961 par le ministère de la Construction, pour apporter une expertise technique aux services municipaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'urbanisme dans la ville-centre. L'Aturvil était devenu le bras armé de la ville en matière d'urbanisme. La transformation de l'Aturvil en Aturco représente ainsi une reprise en main de l'urbanisme par les services de l'État et de la Courly³⁶. Tout au long des années 1980, l'Agence d'urbanisme va jouer un rôle de premier plan dans le développement des politiques d'agglomération.

À l'époque, la Courly, le département du Rhône et l'État participent au conseil d'administration de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération lyonnaise. L'Agence est chargée de la réalisation des études générales de planification urbaine, de l'élaboration de documents d'urbanisme, des études d'aménagement des quartiers et du suivi des projets de transformation urbaine. Au-delà de ces activités plutôt routinières, l'Agence va fortement impulser la structuration d'un intérêt

annuel de l'association. « La politique des bons offices. L'élu, l'action publique et le territoire », in Lagroye Jacques, Nay Olivier, (éds.). *La politisation*, éds. Lagroye Jacques et Nay Olivier, Paris, Belin, 2003, p. 199-219.

³⁴ Pierre Sadran et Jean Dumas, « L'expertise dans l'administration locale », in Institut français des sciences administratives Section Aquitaine, (éd.). *De la décision administrative en milieu local. Actes du Colloque tenu à Bordeaux les 21 et 22 juin 1978*, éd. Institut français des sciences administratives Section Aquitaine, Paris, Éditions du CNRS, 1982, p. 115-148. p. 125.

³⁵ Maryvonne Prévot, Gilles Bentayou, Olivier Chatelan[et al.], « Les agences d'urbanisme en France », *Métropoles*, 2008. Consulté le 11 juin 2014. URL : <http://metropoles.revues.org/2322>.

³⁶ Rachel Linossier, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005)*, Université Louis-Lumière Lyon 2, 2006.

communautaire dans les politiques de planification et de développement, contribuant notamment au lancement et au portage de « Lyon 2010 ».

Comme dans d'autres agglomérations françaises, les équipes de l'Agence d'urbanisme bénéficient de l'arrivée des fonctionnaires d'État. C'est notamment le cas de J. Frébault, ingénieur des Ponts et Chaussées, qui dirige l'Agence d'urbanisme de Lyon de 1978 à 1989 et qui sera le porteur du renouveau de la politique urbanistique et de planification. Ce mouvement sera particulièrement accéléré par la décentralisation³⁷. Enfin, les Agences d'urbanisme se caractérisent par la pluridisciplinarité de leurs équipes. C'est le cas de l'Agence d'urbanisme de Lyon. Cette pluridisciplinarité favorise les échanges avec des experts d'autres horizons, en particulier avec les chargés de mission de l'Aderly et les services de la CCI de Lyon, avec lesquels les équipes de l'Agence d'urbanisme vont entretenir des échanges réguliers.

2.2.2 Une progressive attention de la Courly pour l'action de l'Aderly

Au cours de cette même période, la Courly va par ailleurs renforcer significativement sa participation au financement de l'Aderly. Cela se fait en deux étapes : d'abord en 1979 puis lors du début du deuxième mandat de F. Collomb en 1982. À partir de la fin des années 1970, des discussions au sein du conseil communautaire sont engagées autour de la proposition d'augmentation du soutien de la Courly à l'association³⁸. Cette décision suscite d'importants affrontements politiques : les conseillers de la ville de Villeurbanne et de certaines communes de l'est lyonnais (Vénissieux) émettent un avis mitigé sur l'opportunité d'une augmentation de la contribution communautaire. Ils craignent en effet que l'Aderly devienne un instrument dominé par les techniciens, hors contrôle des élus et mis au seul service de la ville-centre. Voici un échange d'opinions lors du vote du budget de l'Aderly :

« C. Hernu (maire de Villeurbanne, PSI) : Il est donc indispensable que le rôle de l'Aderly soit bien un rôle à la dimension de l'agglomération. De ce point de vue-là, l'Aderly du passé, puisque le VP André Soulier vient nous présenter l'Aderly de l'avenir, nous inquiète, puisque la brochure qu'on nous donne s'intitule "Lyon" ! Le premier document de la page de garde s'appelle "Lyon" en rouge.

VP Soulier : Pour New York, on agit de la même façon.

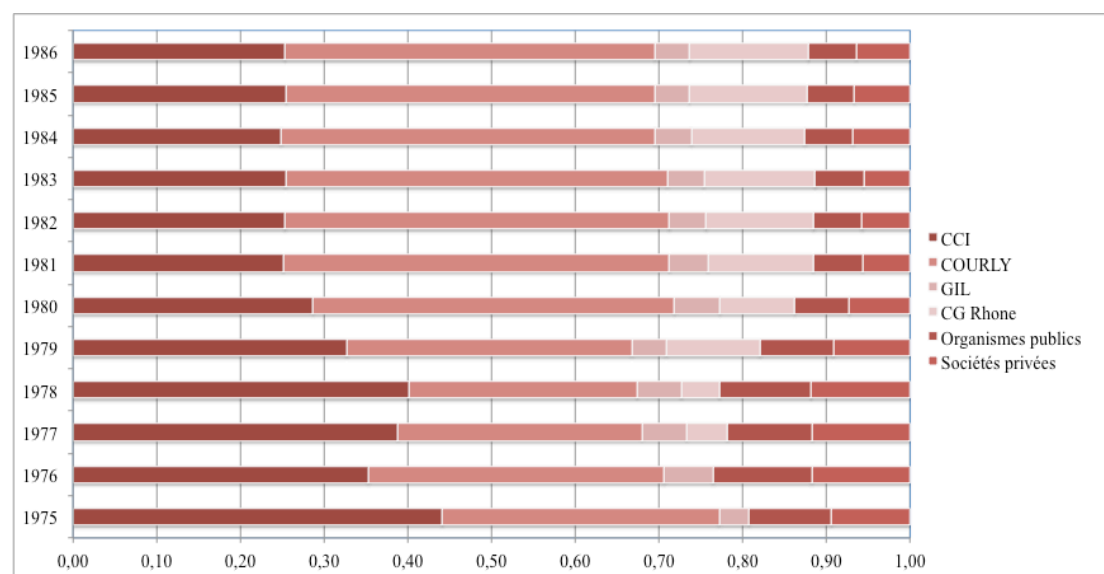
C. Hernu : Peut-être, mais moi je ne suis pas new-yorkais, je suis villeurbannais, même s'il y a des gratte-ciel à Villeurbanne. Cela intéresse l'agglomération. [...] Je voudrais que l'Aderly agisse comme le président essaie de faire à la Courly, à savoir que les élus décident et les fonctionnaires exécutent. Je crains que vous nous présentiez une Aderly où les fonctionnaires auront plutôt tendance à décider qu'à exécuter, c'est notre crainte ».

³⁷ Il existe par ailleurs des circulations d'hommes entre les administrations de mission créées ou rattachées aux services de l'État (OREAM) et le personnel des Agences d'urbanisme. Maryvonne Prévot[et al.], *op. cit.*

³⁸ Séance publique du 25 juin 1979. Commission des affaires économiques industriels et commerciales, « Subvention accordée à l'Aderly », pp. 672-675. Source : Bulletins officiels de la Communauté urbaine, Archives du Grand Lyon.

Enfin, l'augmentation du budget est approuvée et la Courly commence son « OPA » discrète sur l'association. Il n'est pas inutile de rappeler qu'à l'époque l'Aderly pouvait être considérée comme l'unique cellule d'intelligence et de stratégie économique opérant dans l'agglomération, et qui était jusqu'alors restée sous le contrôle de la Chambre de commerce et de l'industrie. Les agents de l'Aderly se présentent et sont présentés comme des « hommes de métier », donc comme des professionnels disposant de connaissances, d'expertise et de savoir-faire en matière de promotion internationale, de prospection, de marketing territorial et d'analyse économique. Comme on le voit dans le tableau ci-dessous, la CCI assurait au départ une grande partie du financement de l'association – part qui diminuera sensiblement par la suite au profit de la Courly qui devient le premier financeur de l'association à partir des années 1980. Cette montée en puissance s'accompagne en outre du désengagement financier des entreprises privées.

Graphique 1 Évolution budget Aderly, 1975-1986



Source : élaboration propre à partir des budgets de l'Aderly. Archives du Grand Lyon. Les cotisations de la CCI de Lyon ne comprennent pas les coûts du personnel engagé par la CCI.

La Courly s'ouvre donc progressivement au développement économique, à travers trois voies distinctes : un renforcement des services internes, notamment en matière de développement urbain et de maîtrise d'ouvrage des zones à vocation économique ; une sollicitation accrue de l'expertise des organisations satellites, en particulier de l'Agence d'urbanisme ; et *in fine* une implication croissante, notamment financière, dans la gouvernance de l'Aderly. Ces transformations s'inscrivent dans un processus plus large de renforcement de l'institution

intercommunale et de développement d'une capacité d'action à cette échelle. La communauté urbaine construit donc progressivement une politique d'agglomération en matière urbanistique, et indirectement économique, en s'appuyant sur un réseau diversifié d'acteurs, qui interviennent tant sur le plan stratégique, d'analyse et d'études préalables à la décision publique, que sur le plan opérationnel de mise en œuvre.

Les circonstances et les mécanismes ayant porté ce processus de renforcement communautaire suscitent la controverse académique – controverse qui reflète partiellement les interprétations divergentes qu'en donnent les acteurs locaux. Certains observateurs insistent tout particulièrement sur l'émergence de la nouvelle génération d'élus lors des élections de 1977³⁹. D'autres soulignent davantage une sorte de mainmise des nouveaux techniciens sur les enjeux communautaires – mainmise qui persistera toute au long de la décennie 1980, avant la rupture politique induite par l'élection de M. Noir à la ville et à la présidence de la communauté⁴⁰. Les termes de cette controverse opposant diamétralement élus et techniciens correspondent en fin de compte à deux facettes différentes mais complémentaires d'un processus en marche, à savoir le renforcement de l'institution communautaire et de sa capacité à concevoir et à mettre en œuvre des politiques publiques à l'échelle de l'agglomération. Dans cette optique, la démarche de planification stratégique qui conduira à la publication du plan anticipateur du schéma directeur – mieux connu sous le nom de « Lyon 2010 » – est un moment fondateur de ce processus. « Lyon 2010 » se fonde en effet sur une stricte collaboration entre élus communautaires et techniciens de l'Agence d'urbanisme et de l'Aderly. Il permet aussi de mettre en avant le rôle d'entrepreneurs institutionnels⁴¹ joué par les techniciens et les experts dans la définition d'une stratégie de développement économique d'agglomération. Pour leur part, les élus fournissent leur appui à la démarche, sans pour autant en être les initiateurs.

2.3 « Lyon 2010 » : construction, communication et imposition de l'idée de « capitale régionale européenne »

La montée en capacités de la communauté urbaine dans la production des politiques publiques d'agglomération s'explique aussi par un processus de changement des pratiques des acteurs et de circulation des idées, qui trouve dans le chantier de planification stratégique « Lyon 2010 » un vecteur très puissant. Ce dernier contribue à sédimer un discours, fortement consensuel,

³⁹ Taoufik Ben_Mabrouk, *op. cit.* ENTPE /Rives [dir. Fatiha Belmessous], « La fabrique d'un territoire communautaire: des lieux, des projets, des représentations et des politiques », 2008.

⁴⁰ Frank Scherrer, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine: de Lyon au Grand Lyon », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70 / 2, 1995, p. 105–114. Et Sylvie Biarez, *op. cit.*

⁴¹ Colin Crouch, *Capitalist diversity and change: recombinant governance and institutional entrepreneurs*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2005.

autour du rôle de la métropole lyonnaise dans la compétition internationale. La mise à l'agenda de l'enjeu compétitif se fait dans des circonstances assez similaires au cas milanais. Toutefois, contrairement au *Progetto Milano*, « Lyon 2010 » permet la structuration progressive d'une dynamique d'action collective à l'échelle de la métropole : il représente en effet un moment charnière où se façonnent des valeurs qui vont orienter les stratégies des acteurs publics et privés autour de la promotion des politiques en soutien au développement économique.

2.3.1 Le processus de modification du SDAU : les prémices et les acteurs mobilisés

« Lyon 2010 » est une démarche de planification stratégique qui prend place dans la procédure de modification du Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU). Au début des années 1980, un consensus fait jour sur la caducité du schéma approuvé en 1978, dont les travaux préparatoires remontent aux années 1960. Les retards dans l'approbation du document sont révélateurs des divergences qui existent à l'époque entre l'État central et les élus locaux, notamment en matière de projets d'infrastructures et d'autoroutes. Dans les années 1970, le développement des capacités propres aux services techniques de la communauté urbaine entraîne une opposition plus marquée aux directives étatiques en matière d'infrastructures, générant un nouveau ralentissement du processus⁴². Le schéma approuvé en 1978 constitue dès lors un compromis entre directives étatiques et revendications locales – compromis qui ne satisfait finalement personne. Plus particulièrement, les dispositifs de zonage sont considérés comme inadaptés aux transformations économiques en cours et aux sites de développement potentiels de l'agglomération⁴³. Avant l'approbation du schéma, l'Aderly avait déjà exprimé de vives critiques, en pointant du doigt la rigidité et le caractère contraignant du schéma vis-à-vis des ambitions internationales de la métropole. Voici ce que l'on peut lire dans une note diffusée par l'association à la veille de l'approbation du schéma :

« On ne peut parler de désindustrialisation, mais il est incontestable que l'industrie lyonnaise connaît un certain vieillissement. Il importe donc que les moyens de ce renouvellement lui soient donnés ; parmi ceux-ci, il faut compter les possibilités offertes par les documents d'urbanisme de maintien et de développement de l'industrie dans ces sites. Il convient que les documents en cours d'élaboration sur l'agglomération lyonnaise – SDAU et POS – n'entraînent pas, par des règlements trop rigides, le départ des établissements ou n'entravent pas leur développement

⁴² Marc Bonneville, « Quarante ans de tradition planificatrice intercommunale », *Urbanisme*, mars 2010, (« Dossier spécial Planification Lyon [1984] »), p. 48-50.

⁴³ Ainsi, comme le précise J. Frébault, un contentieux dans l'application du SDAU met en évidence la rigidité de celui-ci. Un projet de zones d'activités dans l'ouest lyonnais ne peut pas être poursuivi car ce secteur avait été fléchi à dominance résidentielle par le SDAU de 1978. « Interview de Jean Frébault, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon, sur la démarche LYON 2010 », propos recueillis par Stéphane Autran les 14 et 28 mai 2008, actualisés le 23 juillet 2009. Source : Millénaire 3.

possible. Au contraire, il faut que ces documents favorisent l'adaptation de l'outil de production existant et permettent l'implantation d'activités industrielles nouvelles, de telle sorte que la croissance industrielle puisse se faire de manière harmonieuse après les à-coups de ces dernières années, et que soit conservé un certain équilibre, une diversité d'emplois offerts aux habitants de l'agglomération. [...] La métropole lyonnaise a une vocation internationale [passage souligné dans le document original] ; elle doit affirmer sa compétitivité vis-à-vis des grandes villes européennes et donc atteindre une dimension suffisante. Son attractivité risque d'être atténuée si on ne lui donne pas des objectifs ambitieux de développement »⁴⁴.

Cet extrait fait clairement ressortir la posture libérale, hostile à tous types de contrainte vis-à-vis du développement des activités économiques, industrielles et tertiaires, qui caractérise les milieux économiques locaux. Cette posture est justifiée par la référence à la « vocation internationale » de la métropole lyonnaise, qui est fortement mise en avant. Ces préoccupations trouvent un écho auprès de l'Agence d'urbanisme de Lyon qui, au début des années 1980, conduit en partenariat avec l'Aderly deux enquêtes sur les besoins des entreprises industrielles et tertiaires en termes de conditions d'implantation (équipement et disponibilité des aires industrielles et tertiaires)⁴⁵. L'Agence d'urbanisme poursuit par ailleurs d'autres études sur ces thèmes, que S. Biarez considère comme une ébauche de politique économique de la communauté urbaine⁴⁶.

Ces réflexions sur la destination des aires industrielles s'articulent à un deuxième travail de diagnostic technique conduit par l'Agence d'urbanisme sur les décalages entre les prévisions du SDAU et la réalité urbaine de l'agglomération⁴⁷. Ce travail devait initialement se limiter à un « toilettage rapide du SDAU [...] injectant un peu de mixité dans les zonages trop stricts »⁴⁸, mais sur proposition des techniciens de l'Agence d'une réflexion plus globale, à dimension prospective et stratégique. En 1984, l'organisation par l'Agence d'urbanisme d'un colloque-événement intitulé « Demain l'agglomération lyonnaise » marque ainsi l'ouverture officielle du chantier de réflexion⁴⁹. Le colloque vise à engager un effort collectif d'imagination sur les scénarios possibles d'évolution socio-économique et sur le processus d'urbanisation de l'agglomération lyonnaise.

⁴⁴ Aderly, « Notes sur l'industrialisation de l'agglomération lyonnaise. Ses perspectives telles qu'elles sont envisagées dans le SDAU de l'agglomération et dans le POS de Lyon et Villeurbanne », le 13 mai 1976, Lyon. Document dactylographié. 6 pages. Source : Archives de la Chambre de commerce de Lyon.

⁴⁵ Sylvie Biarez, « Régulation et intervention économique: la communauté urbaine de Lyon face à la crise », *Revue française d'administration publique*, vol. 32 / 4, 1984, p. 167-178. p. 173.

⁴⁶ *Ibidem*.

⁴⁷ Agence d'Urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon, DDE Rhône, *Recensement des principaux décalages entre les options et prévisions du SDAU et les réalités de l'agglomération lyonnaise aujourd'hui*, [Études pour la révision du SDAU de l'agglomération lyonnaise] juin 1986. (2^{ème} version). Source : Archives du Grand Lyon, 2214W004 :1 Étude. Mission de Développement (Écologie urbaine).

⁴⁸ « Interview de Jean Frébault, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon, sur la démarche LYON 2010 », *op. cit.*

⁴⁹ Agences d'urbanisme de la communauté urbaine de Lyon, « Actes du colloque "Demain dans l'agglomération lyonnaise" », supplément au numéro 57, *Revue Pignon sur Rue*, 1985. Le colloque avait procédé par un appel à communications. Il a engagé plus de 300 participants locaux ou pas (élus, administrateurs locaux, professionnels de l'urbanisme, représentants consulaires et Agences d'urbanismes françaises).

Le processus de révision du SDAU est défini dans le colloque comme un projet de nature sociétale, permettant d'amorcer un changement des cadres d'action dans le domaine de la planification et du développement⁵⁰. La démarche de réflexion prospective s'étale sur une décennie pour aboutir à la publication en 1988 du document préparatoire qui, dans les faits, constitue le schéma stratégique⁵¹, et à l'approbation officielle du nouveau SDAU en 1992 (*cf.* Annexe n° 3.1). Le processus est donc initié sous la présidence de F. Collomb et se termine sous le mandat de M. Noir.

Les travaux de réflexion sont menés par le biais d'un syndicat mixte, le SEPAL, créé en 1985. Il est présidé par J. Rigaud – vice-président de la Courly et président de l'Agence d'urbanisme – et comprend 13 délégués communautaires et 6 représentants des municipalités extérieures à la Courly (*cf.* Annexe n° 3.2). Les travaux de révision sont organisés autour des ateliers de travail pilotés par l'Agence d'urbanisme, associant élus et techniciens de l'Agence d'urbanisme et des services de développement de la Courly. Une soixantaine d'experts du développement urbain, de la planification et du développement local participent également aux ateliers. Comme le souligne R. Linossier, il s'agit de représentants des collectivités, d'architectes, d'urbanistes, de chercheurs, d'agents des services de l'État et d'entrepreneurs lyonnais – la plupart faisant partie des réseaux professionnels de l'Agence d'urbanisme et de l'Aderly (*cf.* Annexe n° 3.3)⁵².

Les interprétations sur l'ouverture des travaux de réflexion à la société civile, en particulier à la sphère économique, sont fort divergentes. Les acteurs au centre de la démarche, comme Jean Frébault, à l'époque directeur de l'Agence d'urbanisme et « père spirituel » du projet, ont tendance à valoriser les échanges avec l'Aderly et la Chambre de commerce⁵³. En revanche, des observateurs plus critiques, comme R. Linossier, déconstruisent ce mythe de la concertation public-privé autour de « Lyon 2010 », en soulignant la faible participation des représentants du

⁵⁰ J. de Courson, [Agence d'Urbanisme de Lyon], « Nouveaux langages, nouveaux concepts, nouvelles images », pp. 5-7. *Ibidem*.

⁵¹ Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise, Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, Rhône. Direction départementale de l'Équipement et *al.*, *Lyon 2010 : un projet d'agglomération pour une métropole européenne : études préparatoires au nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise.*, Lyon, SEPAL, 1988.

⁵² Rachel Linossier et Lila Combe, « Ouverture aux acteurs économiques et à la société civile : avancés et limites », *Urbanisme*, mars 2010, (« Dossier spécial Planification Lyon [1984] »), p. 56-58.

⁵³ « Il y a eu beaucoup de communication sur Lyon, une assez forte ambition de partenariat, de participation de la société civile. La réalité n'est pas si idéale que le discours qu'on a développé, côté participation de la société civile, ça c'est la posture de R. Linossier. Moi, j'en ai une toute autre, en comparant ce qu'on a fait à ce qui se faisait avant et ce qui se fait habituellement dans ce genre d'exercice de planification. De ce point de vue là, je peux quand même dire qu'il a marqué une rupture parce-qu'on a associé énormément de partenaires qui n'étaient pas du tout présents lors de l'élaboration du précédent schéma directeur. On a eu un travail de coproduction très passionnant avec les acteurs économiques, notamment les gens qui gravitent autour de la Chambre de commerce et de l'Aderly », Entretien avec l'ancien directeur de l'Agence d'urbanisme, 2010.

monde économique dans l'élaboration du schéma⁵⁴. Ce constat est partagé par Offner⁵⁵ qui soutient que l'élaboration et l'approbation du nouveau SDAU se sont faites dans un climat très consensuel, engageant surtout des experts et des acteurs institutionnels, avec une faible mobilisation de la société civile et des acteurs économiques.

Si l'ouverture de la phase d'élaboration du document à la société civile élargie a été limitée, il n'en demeure pas moins que la démarche présente des éléments nouveaux, qui concernent notamment la confrontation régulière engagée entre les techniciens de l'Agence d'urbanisme et les élus de la communauté urbaine et les échanges entre ces derniers et l'Aderly⁵⁶. Comme le précise J. Frébault :

« Je m'en souviens très bien, quand on a commencé à faire une sorte d'audit du territoire, un diagnostic ... contrairement aux habitudes, on a décidé de mettre ce diagnostic en débat avec les élus et ça les a passionné, parce-que dans les habitudes très technocratiques, vous voyez, les techniciens travaillaient pendant six mois ou un an, ils sortaient un bouquin de 500 pages et ils disaient aux élus : "est-ce que vous êtes d'accord ?". Dans une heure ou trois heures, et donc ils n'avaient même pas le temps de lire ça et donc c'était les techniciens qui menaient la barque quoi. [...] J'ai été très favorablement surpris parce-qu'ils ont très bien accroché, parce-qu'on a analysé les points forts et les points faibles de Lyon, et ce n'était pas habituel d'analyser les points faibles, parce-que le discours des politiques c'était toujours de dire du bien de sa ville. Et donc ça c'était un regard assez nouveau, qui a beaucoup bénéficié du fait qu'une grande partie des élus venait du monde économique, donc un monde économique habitué à pas être langue de bois, à ... comment dire ... situer l'entreprise dans un monde concurrentiel, ce qui était le cas aussi de plus en plus de villes, dans le cadre européen, la concurrence, etc. Donc tout ça a énormément compté dans l'adhésion des élus, qui défendaient aussi le fait d'avoir une vision, une prospective. Je peux vous dire que les élus étaient extrêmement présents, c'était le bureau de l'Agence d'urbanisme, c'était des réunions élargies et, à chaque fois qu'on avait un peu avancé un dossier, on le présentait aux élus »⁵⁷.

D'après J. Frébault, la démarche bénéficie d'un appui politique conséquent⁵⁸, notamment de la part de la « nouvelle génération » d'élus communautaires qui était en train d'investir de plus en plus le domaine de la planification et du développement urbain, en multipliant les commandes politiques vers l'Agence d'urbanisme. Si le maire de l'époque, F. Collomb, ne porte pas le projet de manière très volontariste, il n'en demeure pas moins que l'implication de ces élus communautaires permet de donner une forte légitimité à la démarche. De surcroît, la plupart de ces élus va « survivre » aux alternances politiques de 1989 et 1995 ; ce qui permettra une

⁵⁴ Rachel Linossier et Lila Combe, *op. cit.* Voir aussi : Grand Lyon, Direction de la Prospective et du dialogue public, « La planification stratégique de "Lyon 2010" aux métropoles d'aujourd'hui », Lyon, GRAND LYON, communauté urbaine, 2010.

⁵⁵ Jean Marc Offner, « Le SDAU nouveau de Lyon », *Métropolis*, 1990, p. 42 - 53.

⁵⁶ Nous renvoyons aux comptes-rendus des groupes, in : Direction de la planification urbaine – entité de rattachement Développement urbain, SEPAL, « CR de réunions 1985 – 1992 ». Versement n°1265W00: 1. Archives du Grand Lyon.

⁵⁷ Entretien avec l'ancien directeur de l'Agence d'urbanisme, 2010.

⁵⁸ Parmi les élus « proches de la sphère économique », on peut citer Jacques Mouliner, adjoint à l'urbanisme à la ville de Lyon et VP de la Courly, qui est aussi PDG d'une entreprise pharmaceutique.

institutionnalisation progressive des valeurs véhiculées dans ce chantier. Ceci dit, il faut souligner le rôle prépondérant joué par les experts, tant de l'Agence d'urbanisme que de l'Aderly, qui ont été les véritables initiateurs de la démarche stratégique. « Lyon 2010 » marque un passage vers un nouveau cours de l'institution communautaire. C'est précisément avec l'élaboration de ce document que les préoccupations pour le développement économique de l'agglomération deviennent explicites.

2.3.2 Construction et communication de l'idée de « métropole internationale » : au-delà du marketing territorial

Plusieurs remarques peuvent être faites quant aux valeurs formulées au cours du chantier de prospective. On peut d'abord noter que « Lyon 2010 » permet de passer d'une vision de la planification territoriale en termes de contrôle et de maîtrise du territoire, à une vision de la planification comme une pratique qui doit aussi concourir au développement économique. Ainsi s'exprime le directeur de l'Agence d'urbanisme de l'époque :

« Ce qui caractérise beaucoup "Lyon 2010" c'est une vision stratégique, qui se libère de tout enfermement, dans une vision globale du territoire, matérielle et immatérielle. Ce qui peut-être était le trait le plus original c'est que cette vision était énoncée dans un seul document, c'est-à-dire qu'il y avait vraiment une vision synthétique et convergente dans l'ensemble des dimensions »⁵⁹.

Cette vision traduit un projet d'émancipation tant économique que politique vis-à-vis de Paris et donc de l'État, à partir d'un projet de développement global de l'agglomération, projet qui voit pour la première fois l'institution communautaire devenir porteuse directe des actions. Ainsi peut-on lire dans le document rendu public en 1988 :

« Au moment d'inscrire son avenir proche dans des options d'urbanisme, la Métropole de Lyon doit s'interroger sur ce qu'elle décide d'être (...). La Métropole de Lyon se trouve aujourd'hui devant une telle opportunité : la conjonction de l'acte unique – c'est-à-dire que l'achèvement de l'effacement progressif de frontières en Europe et de la décentralisation donne à la Métropole l'occasion de sortir du rôle d'éternel second qui lui était dévolu dans le cadre d'un État centralisé autour de Paris. [...] C'est un choix décisif. Ne pas saisir l'occasion serait prendre le risque d'entrer dans la voie du déclin relatif par rapport aux autres villes et accepter pour la région une décadence progressive. Mais se décider en faveur de la croissance suppose que l'on se donne les moyens de relever les défis correspondants : le défi de l'internationalisation, le défi de la modernisation »⁶⁰.

⁵⁹ Entretien, 22 juin 2010.

⁶⁰ p. 43, SEPAL, *op. cit*

Le projet de développement de la métropole lyonnaise fait l'objet d'une très large communication nationale et internationale. Cette communication s'adresse principalement aux professionnels de l'urbanisme et de la planification⁶¹, mais pas uniquement. C'est aussi un moyen de présenter le « produit ville » au travers d'une mise en scène des atouts de l'agglomération lyonnaise. Pour Offner, le nouveau SDAU cherche à vendre la ville, comme une ville accessible, intelligente et naturelle : « Il présente, sous son meilleur jour, l'environnement présent et futur, supposé répondre aux attentes des chefs d'entreprise »⁶². S'il est évident que la communication organisée autour de l'opération « Lyon 2010 » fait partie d'une stratégie de marketing territorial, elle a aussi eu des impacts sur le système d'acteurs lyonnais.

La démarche autour de « Lyon 2010 » et le récit qui en est fait par ces acteurs permettent en effet de fixer un ensemble de croyances collectives sur l'idée de la vocation internationale de la métropole, que l'Aderly avait déjà contribué à véhiculer pendant les années 1970. Comme le souligne S. Biarez, « l'ensemble de ce processus aboutit, à la veille des élections municipales de 1989, à faire de l'idée de Lyon ville internationale une quasi nécessité »⁶³. Cette idée s'impose donc tant dans le débat entre professionnels et experts (Aderly et Agence d'urbanisme) que dans l'arène politique et l'action publique locale.

À côté du volet-marketing, le projet formalise des orientations futures pour le développement de l'agglomération, qui seront intégrées et mises en pratique par les politiques menées dans les années 1990 et 2000. Cela sera entre autres possible grâce à l'appropriation par le nouveau maire de Lyon, Michel Noir (RPR), élu en 1989, des études et analyses réalisées dans le cadre de la démarche « Lyon 2010 ». Michel Noir se saisit de ces idées et cherche à les mettre à profit, en les plaçant au centre de son programme électoral, comme le précise un observateur privilégié du contexte lyonnais :

« M. Noir va faire sa campagne électorale en 1989 sur "Lyon 2010", pour battre le maire qui a fait "Lyon 2010" mais qui ne l'a jamais lu, parce-que le jour de la présentation officielle de "Lyon 2010", devant la presse à l'amphithéâtre de l'ENS en 1989, il n'est pas là, le maire, François Collomb. Mais, par contre, M. Noir il était là et il a récupéré la plateforme, complètement, et il en a fait son programme électoral »⁶⁴.

Cette capacité du politique à exploiter et à traduire le fruit des réflexions qui ont mobilisé les cercles techniques et la société civile est à notre avis la différence substantielle qui distingue le

⁶¹ En effet, « Lyon 2010 » est considéré comme un exemple paradigmatique de planification stratégique – une pratique qui se diffuse dans plusieurs villes européennes dans les années 1980. Aussi, Milan et l'AIM s'intéressent de près au « modèle lyonnais ». Enrico Ciciotti et Paolo Perulli, « Politiche urbane per una metropoli europea: Lione », Milano, Associazione Interessi Metropolitan, 1996, (« Quaderno AIM »).

⁶² Jean Marc Offner, *op. cit.*

⁶³ Sylvie Biarez, *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2000. p. 64.

⁶⁴ Entretien avec le directeur de l'IUL, 2011.

processus de planification stratégique lyonnais du cas milanais. Dans ce dernier cas, les réflexions engagées autour du *Progetto Milano* ne suscitent pas d'engagement fort de la part du politique et, par ailleurs, elles ont impact très limité sur l'action publique locale, en raison d'un cloisonnement entre experts d'une part et élus et services administratifs d'autre part. Si la démarche « Lyon 2010 » est essentiellement pilotée par des experts, il n'en demeure pas moins que les élus ont participé activement à la fois aux travaux de préparation et à ceux de divulgation. Par ailleurs, il faut souligner que « Lyon 2010 » permet d'aboutir à un document technique : le nouveau schéma de planification territoriale, qui sera approuvé en 1992. Les idées et les orientations contenues dans le document de planification seront progressivement intériorisées, notamment par les services internes de la communauté urbaine, favorisant ainsi une mue progressive de l'appareil bureaucratique de la communauté urbaine (*cf.* chapitre 5)⁶⁵.

En somme, au-delà de l'unité d'action affichée autour de l'opération « Lyon 2010 », les années 1980 correspondent à un moment charnière qui façonnera les discours, les instruments et les modes de relations entre acteurs intervenant dans le système de développement lyonnais. La démarche « Lyon 2010 » a largement contribué à la sédimentation du référentiel de compétitivité internationale, à savoir un système de croyances et de valeurs directement adossées à un domaine spécifique de l'action publique. Il est dès lors intéressant d'analyser comment ces systèmes de valeurs ont trouvé une traduction opératoire dans la mise en œuvre des programmes d'action en soutien à l'attractivité de la métropole lyonnaise.

3 Le plan technopolitain et le projet Gerland : un exemple de corporatisme local

Si « Lyon 2010 » pose les bases pour une stratégie de développement de l'agglomération, il n'aborde pas frontalement des thèmes plus typiquement économiques. La démarche de planification stratégique visait en effet à préparer le nouveau schéma directeur d'urbanisme : c'est donc dans ce domaine que l'Agence d'urbanisme formule l'essentiel de ses propositions. Ce sont plutôt les réseaux consulaires, et plus particulièrement les services de la Chambre de commerce et l'Aderly – encore sous le contrôle de la Chambre – qui vont concevoir une stratégie de développement économique au travers du modèle « technopolitain » appliqué à l'agglomération

⁶⁵ Ainsi, dans son étude historique sur la communauté urbaine de Lyon, C. Polère reporte les déclarations du secrétaire général de la Courly datant de 1989 – le moment de publication du rapport « Lyon 2010 » : « Les communautés urbaines se rendent compte maintenant que leur vocation première est économique et qu'elles ne disposaient peut-être pas de tous les atouts qui leur permettent de véritablement jouer ce rôle auquel nous nous sentons préparés, à savoir une mission de développement ». Henri Meulet, 8 décembre 1988, « Lettre bilan de 20 ans de loyaux services ». *cit. in* Cédric Polère, *De la COURLY au Grand Lyon : histoire d'une communauté urbaine*, éd. Grand Lyon - Direction de la prospective et du dialogue public, Lyon, Lieux Dits, 2014.

lyonnaise. Cette démarche est mise en œuvre en parallèle aux processus de modification du SDAU, auxquels participent aussi les techniciens de la CCI et de l'Aderly. Dans les deux cas, le thème du positionnement de l'agglomération lyonnaise sur la scène internationale est mis en avant. Ceci dit, la stratégie technopolitaine ne trouve pas vraiment de soutien chez les élus communautaires. Toutefois, contrairement aux années 1970, lorsque la Courly suivait de très loin les mobilisations patronales, pendant les années 1980 on peut observer un rapprochement des deux réseaux d'acteurs. Les services de la Courly, épaulés par ceux de la ville de Lyon, vont s'investir dans l'aménagement d'un quartier de la ville (Gerland), identifié par la CCI comme l'un des trois sites sur lesquels bâtir la stratégie de développement technopolitain. L'analyse de ce projet nous permettra d'analyser la restructuration à l'œuvre dans les relations entre acteurs du système politico-économique local et plus particulièrement dans la structuration d'une forme de corporatisme local⁶⁶.

3.1 L'affirmation de la doctrine technopolitaine en France et le rôle indirect de l'État

Le cas lyonnais s'inscrit dans une tendance générale des politiques de développement territorial que l'on retrouve aussi dans d'autres villes et agglomérations en France et en Europe. La période des années 1980 voit en effet s'affirmer, dans le langage des professionnels du développement local et des élus, la catégorie de technopôles, voire de la Technopôle⁶⁷. Durant cette période, la doctrine technopolitaine gagne les stratégies des gouvernements locaux et des associations d'entreprises dans toutes les villes françaises. À ce moment-là, on évoque même une « fièvre technopolitaine »⁶⁸. Prenant pour prétexte la concentration d'activités de recherche, de formation et des industries dans leurs territoires, les acteurs locaux – politiques et économiques – se sentent désormais légitimés à présenter et représenter leur territoire comme une de « Technopôle »⁶⁹. En

⁶⁶ Nous utilisons ce terme pour indiquer, à l'instar d'A. Cawson, une forme spécifique de régulation et d'intermédiation entre gouvernements locaux et organisations d'intérêts, qui prévoit à la fois une délégation par les institutions publiques des activités de mise en œuvre et une influence des intérêts sur le contenu des politiques publiques. Alan Cawson, « Corporatism and local politics », in Wyn Grant, (éd.). *The Political economy of corporatism*, éd. Wyn Grant, London, Mac Millan, 1985, p. 126-147.

⁶⁷ Nous nous basons sur la différenciation proposée par la DATAR. Les technopôles correspondent aux projets des parcs scientifiques et technologiques que nous avons présentés dans le chapitre sur Milan. La deuxième catégorie est utilisée pour qualifier « une ville affichant le désir de valoriser le potentiel d'enseignement et de recherche par une industrialisation de haute technologie » (comme Lyon-Technopôle, voir infra). Elle indique donc une déclinaison territoriale de la doctrine technopolitaine.

⁶⁸ Pour un aperçu de la portée de ce *mood* collectif, dans les milieux professionnels comme chez le grand public, nous renvoyons à deux dossiers de presse : « Dossier: La course aux technopoles », *L'Usine nouvelle*, juin 1985. Et « Technopoles, des paris sur l'avenir », *L'Express*, mai 1987.

⁶⁹ Ceci est présenté dans la presse professionnelle en ces termes : « Les techniques du futur, le produit de demain, la valeur ajoutée qui apporte de la richesse ont les meilleures chances de surgir là où s'associent activement la formation, la recherche et l'industrie. L'agglomération qui additionne ces trois éléments de base, mais la condition est insuffisante, et qui, surtout, est capable de les associer dans une dynamique et de faire durer cette association, est

France, au milieu des années 1980, on comptait environ 40 sites technopolitains (cf. Annexe n°3.4)⁷⁰. Si les éléments de la fertilisation croisée et du transfert technologique sont les deux concepts clés à la base de ce modèle de développement territorial⁷¹, il faut souligner qu'au départ les technopôles étaient surtout de grands projets immobiliers et fonciers. L'appui à l'innovation était souvent très marginal. Comme en témoigne un directeur d'une technopôle en région Aquitaine :

« Le concept de technopôles est né dans les esprits il y a plus de 40 ans. Avant la crise des années 1970, on disait : "on réunit une université, on définit un territoire vierge, on l'aménage et on met une petite équipe dans un coin et on définit un terrain à vendre". Donc l'appui à l'innovation c'était ça. Il s'agissait d'opérations même pas immobilières, mais foncières. Ensuite, dans les années 1980, avec la crise et la raréfaction des investissements internationaux, l'idée qui circulait c'était que le foncier, l'immobilier ne suffisaient plus et qu'on avait besoin d'autres services complémentaires (conseil, environnement technologique, animation, rencontres). Ce sont les années de création des BIC [*business information center*], donc du volet conseil et formation, quand l'on voit peu à peu apparaître aussi des services pour les entreprises »⁷².

Les projets de technopôles suivent l'orientation extravertie qui domine des politiques territoriales de développement économique dans les années 1980. Ces dernières cherchent en effet moins à produire du développement à partir de la valorisation des ressources du territoire qu'à capter les entreprises industrielles nomades⁷³. Ainsi, malgré la mise en exergue de l'innovation et de modèles de développement de type endogène, les projets technopolitains portés par les gouvernements locaux se traduisent le plus souvent par des opérations foncières et immobilières orientées vers l'extérieur⁷⁴.

En ce qui concerne les acteurs impliqués dans ces politiques, encore une fois nous retrouvons une présence – plus ou moins forte et explicite – de l'État qui contribue à sponsoriser les projets

la condition nécessaire, cette agglomération mieux que les autres organise son avenir. On la nomme technopôle ». in « Technopôles, des paris sur l'avenir », *op. cit.*

⁷⁰ Ministère de la recherche et de la technologie, Direction générale du développement régional et de l'environnement industriel et technologique, Service de l'animation régionale de la recherche et de la technologie, ministère du plan et de l'aménagement du territoire, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR)[et al.], *Atlas des pôles technologiques régionaux*, Paris, Documentation française, 1986.

⁷¹ Jean-Yves Faberon, « Technopoles et développement », *Revue française de science politique*, 1990, p. 46-63.

⁷² Entretien avec le directeur d'Unitec, Technopôle, Pessac, Bordeaux, 2012.

⁷³ Jean Benoit Zimmermann, « Nomadisme et ancrage territorial des activités industrielles et technologiques », in Guy Loinger, Jean-Claude Némery et Jean-Louis Guigou, *Recomposition et développement des territoires enjeux économiques, processus, acteurs*, Paris, L'Harmattan, 1998. pp. 85-90.

⁷⁴ Comme le souligne J. Lévy : « In practice few if any municipalities can be said to have pursued an « endogenous development » strategy designed to promote the SMEs, on their territory. Rather, the overriding preoccupation – indeed – obsession is not too strong a word – is to lure outside companies to the agglomeration. In other words, municipal sights are trained on the transfer of wealth, as opposed to the creation or development of wealth. [...] The most frequently cited « success stories » in France – Montpellier, Rennes and Sophia-Antipolis – are all cities with no industrial history. Montpellier was a sleepy southern university and wine-growing town; Rennes is the capital of previously backwards Brittany; and Sophia-Antipolis was an empty plateau outside Nice. These agglomerations have grown almost entirely through the arrival of new companies, with little evidence of spin-offs or synergies leading to the development of existing enterprises. This process constitutes redistribution, not development », Jonah D. Levy, *op. cit.* p. 140.

de développement des acteurs locaux. En effet, s'il n'existe pas de politique spécifique d'aide pour les sites technopolitains, les initiatives locales de promotion des sites technopolitains et d'animation économique ne sont pas déconnectées des choix nationaux en matière d'infrastructures, de transports et de décentralisation d'équipements publics et de centres de recherche et d'universités. La DATAR s'intéresse de près aux projets des technopôles pendant les années 1980, au travers des dossiers d'études et de l'organisation de manifestations scientifiques et professionnelles⁷⁵. Elle cherche donc d'une part à « objectiver » le phénomène technopolitain et d'autre part à favoriser une circulation de « bonne pratiques ».

Cette action s'inscrit dans une réorientation de la politique d'aménagement du territoire qui se produit dans les années 1980. Face au développement quasiment inévitable de la métropole parisienne, il n'est plus question de chercher un illusoire rééquilibrage démographique ; l'enjeu réside désormais dans le renforcement des « points forts non-parisiens », capables d'entraîner le développement territorial et économique du pays et plus particulièrement de faire face à la compétition internationale. La publication du rapport Guichard au milieu des années 1980 illustre bien ce changement d'horizon de la politique d'aménagement du territoire. Il met en valeur les « pôles de croissance » – métropolitains ou pas – qu'il s'agit d'inciter pour faire face aux changements de l'environnement économique international⁷⁶. Dans ce rapport, la DATAR reconnaît par ailleurs l'évolution des pratiques et des modes d'action des acteurs locaux, qui touche à la capacité de régulation dirigiste de l'État. Ainsi, on peut y lire :

« On en revient ainsi à la notion de points forts, de pôles de croissance. Cependant, ceux-ci [les pôles de croissance] ne peuvent pas être déterminés par décret. La décision est avant tout entre les mains des acteurs locaux – publics et privés – de la quinzaine des villes qui ont les atouts nécessaires. Quelques-unes d'entre elles auront plus d'imagination, plus de ténacité, plus de talent pour faire jouer les acteurs à l'unisson, plus de chance aussi : celles-là réussiront les premières. L'intérêt national est qu'elles y parviennent, en effet, le plus tôt possible. L'État devra faire des choix pour y concentrer ses moyens et les maintenir avec la continuité indispensable »⁷⁷.

⁷⁵ Nous renvoyons au dossier d'étude de la DATAR, « Implantation et évolution des Technopôles: 1983-1988 », N° versement : 19920450. Source : Archives Nationales de Fontainebleau. Voir en particulier : DATAR, « Technopôles: dossier d'actualité », 1988.

⁷⁶ Cette réorientation de la politique d'aménagement se différencie de la politique des métropoles d'équilibres des années 1960, conçues en référence à Paris. La définition des « pôles de croissances » prend en compte les fonctions supérieures de l'économie à un niveau international et européen. Ainsi, à la fin des années 1980, la DATAR fait référence à une « charpente des villes », de Paris aux métropoles et aux villes moyennes, qu'elle considère comme les gisements de la compétitivité à l'échelle européenne. Sylvie Biarez, *op. cit.* pp. 16-17.

⁷⁷ Ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports, Commission de réflexion sur l'aménagement du territoire, *Propositions pour l'aménagement du territoire: rapport au Ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports*, éd. Olivier Guichard, Paris, la Documentation française, 1986. p. 26.

Ceci dit, l'État ne renonce pas à porter, inciter et favoriser ce renforcement des « pôles de croissance ». Ainsi, dans le cas de l'agglomération lyonnaise, la décision de délocaliser l'ENS Sciences dans le quartier de Gerland est un facteur déclencheur déterminant pour la construction d'un pôle axé sur les biotechnologies et les sciences de la vie. Un ancien secrétaire du maire de Lyon, F. Collomb, et ancien chargé de la direction « délocalisations publiques » à l'Aderly s'exprime à propos du rôle de la DATAR dans les années 1980, qu'il considère encore déterminant :

« Il fut un temps où on avait élaboré des cartographies nationales au niveau des compétences, en disant "le bio c'est plutôt Lyon, l'aérospatial c'est plutôt Toulouse" et il y avait une certaine orientation qui était donnée par l'État pour inciter telle ou telle compagnie à aller plutôt là que là. Alors la DATAR des années 1980 était encore une DATAR forte, qui avait une autorité. Elle dépendait du premier ministre, qui faisait qu'aucune administration publique ne pouvait se relocaliser sans demander l'autorisation du comité de décentralisation. [...] Aujourd'hui ça n'existe plus. Il n'y a plus de côté *pushing*, comme on l'avait dans les années 1980 de la part de la DATAR, quand elle disait "bon, la Police Technique et Scientifique elle n'a rien à faire à Paris, on va l'installer à Lyon, l'ENS science est à Fontenay, on va l'installer à Lyon, l'École Nationale des Arts et de techniques du Théâtre qui était installée à Paris rue Blanche, on a eu un accord avec le ministère de l'Éducation Nationale et de la Culture pour son installation à Lyon" »⁷⁸.

Les projets technopolitains bénéficient donc des décisions de délocalisations des établissements publics de recherche et aussi des mécanismes classiques dans le cadre des régimes des aides à la localisation des activités industrielles, tertiaires et de recherche. Certains projets étaient même inscrits au sein des Contrats de Plan État/Région⁷⁹. Il ne faut pas négliger non plus le rôle de facilitation et de mise en relation dans le domaine des activités de transferts technologiques, exercées par les services décentralisés de l'État (CRITT, DDRT, délégations régionales du CNRS, ANVAR, etc.). Si donc les projets des pôles technopolitains et plus particulièrement les actions immobilières restent une affaire gérée localement, les politiques nationales vont déterminer le sort des stratégies technopolitaines engagées localement. Dès lors, on peut dire que la diffusion des projets de pôles technologiques procède en France d'initiatives à la fois nationales et locales⁸⁰. Malgré cette standardisation des recettes et des modèles de développement à l'échelle nationale, l'analyse de la déclinaison de la catégorie de Technopôle à Lyon nous permet de

⁷⁸ Entretien avec un ancien responsable du département Délocalisation Publiques, Aderly, 2011.

⁷⁹ C'est le cas de Bordeaux Technopolis, Rennes-Atlante et Metz 2000.

⁸⁰ Comme le souligne T. Bruhat dans un rapport d'études effectué pour le compte de la DATAR : « Les technopôles qui se développent aujourd'hui dans notre pays ne sont issues ni d'une volonté de l'État, ni de logiques purement locales, dans la mesure où elles cherchent à agir sur des ressources d'origine publique, qui relèvent de logiques de décisions nationales. De fait, leur positionnement est appelé à être doublement interface, d'une part au niveau local, associant de manière horizontale différentes institutions, d'autre part, entre le local et le central », in DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale), France Technopoles et Thierry Bruhat, *Technopoles et développement régional: éléments d'évaluation de la valeur ajoutée des technopoles*, Paris, DATAR, 1993. p. 68.

déceler des facteurs de variation locale, que l'on retrouve notamment dans les types d'acteurs mobilisés autour de cet enjeu et dans leurs relations réciproques.

3.2 Lyon Technopôle : une stratégie pour l'agglomération portée par la CCI

Dans le cas de Lyon, l'élaboration d'une stratégie technopolitaine procède d'une initiative autonome de la Chambre de commerce. Ce choix s'inscrit dans un processus plus large de réorientation de l'action de la CCI. Comme le souligne B. Jouve dans les années 1980, la CCI cesse d'être « un aménageur pour devenir un développeur »⁸¹. Autrement dit, la CCI se propose de porter une stratégie de spécialisation économique, qui s'oppose à une logique généraliste privilégiée dans les années 1970, notamment dans le cadre des installations des grands groupes, favorisées par la politique d'aménagement du territoire⁸². Pour autant, l'empreinte de l'État est toujours forte dans la politique de la CCI. La stratégie de spécialisation économique, qui sera déclinée dans la stratégie technopolitaine, est en effet largement greffée sur la politique industrielle nationale de soutien aux « créneaux technologiques »⁸³. La catégorie de « créneaux » est employée par les agents de la CCI dans les documents de travail de préparation du plan technopolitain.

Au début des années 1980, les services de la CCI et les chargés de mission de l'Aderly travaillent donc à l'élaboration d'une stratégie technopolitaine pour l'agglomération lyonnaise. Pour ce faire, une réflexion collective pour la définition d'un plan d'action nommé « Lyon Technopôle » est lancée. Un groupe de travail est créé, regroupant la DRIRE (Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement), le conseil régional et le département, les communes concernées par les projets, le CNRS, les universités, l'ANVAR, le GIL, certains grands groupes installés dans l'agglomération, dont certains membres de l'Aderly (Rhône-Poulenc, Péchiney, Saint-Gobain, l'Institut Mérieux et Brochier) et des institutions bancaires⁸⁴. Trois sites sont sélectionnés pour abriter des pôles ayant vocation à regrouper des activités de recherche et de

⁸¹ David. Guéranger et Bernard Jouve, « De l'urbanisme à la maïeutique », in Bernard Jouve, Christian Lefèvre, (éds.). *Horizons métropolitains*, éds. Bernard Jouve et Christian Lefèvre, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004, p. 209-239. p. 214.

⁸² Rappelons les plus médiatisées : Framatome à Lyon, la société Septen à Villeurbanne, Unicet à Dardilly, les services informatiques et un service approvisionnement de la SNCF (à la Mulatière et à la Part-Dieu) ou encore Helwett Packard à l'Île d'Abeau.

⁸³ Vivienne Schmidt, « Industrial Management under the Socialists in France: Decentralized dirigisme at the National and Local Levels », *Comparative Politics*, vol. 21 / 1, 1988.

⁸⁴ Jacques Perrat et Jean-Benoît Zimmermann, *Le technopole de Lyon-Gerland : un essai à transformer : aménagement urbain et dynamique d'acteurs*, éd. Commissariat général du plan, Lyon, ADEES Rhône-Alpes, 1999.

production innovantes : Ecully, le campus universitaire de la Doua et le quartier de Gerland. Le plan d'action est présenté officiellement devant l'assemblée générale de la CCI en 1985⁸⁵.

La démarche technopolitaine est contrôlée par les services de la CCI et plus particulièrement par les agents de l'Aderly au point que, dans les années 1980, il existe une ligne du budget de l'association spécifiquement consacrée à la stratégie technopolitaine. Cette dernière comprend des actions variées : communication et prospection, animation territoriale et mise en réseaux des acteurs. Il faut souligner qu'au début des années 1980 le promoteur de la démarche, J. Chemain, directeur de l'Aderly, devient aussi secrétaire général de la CCI. Cela favorise une articulation entre l'action de l'Aderly et le plan technopolitain.

Ce sont plus précisément des enquêtes commandées par l'Aderly sur le positionnement de la région lyonnaise vis-à-vis de Paris et d'autres métropoles internationales qui vont inciter les agents à recadrer progressivement leur stratégie de communication et de prospection internationale⁸⁶. La suppression, en 1985, du dispositif d'agrément pour l'installation des activités tertiaires dans la région lyonnaise⁸⁷ et l'inauguration de la ligne TGV Paris-Lyon suscitent des inquiétudes quant au développement de la région lyonnaise. De surcroît, la décision de l'État de supprimer les limites existantes pour la construction de bureaux dans la région parisienne met Lyon dans une situation beaucoup plus défavorable que dans les années 1970. Face à une compétition plus forte avec la région parisienne dans le secteur tertiaire, l'équipe de l'Aderly cherche à réorganiser son action autour d'une politique dite de « créneaux », à savoir de spécialisation et de différenciation dans certains secteurs et fonctions à forte valeur ajoutée, notamment technologique. Le domaine biomédical émerge naturellement comme le secteur à la croisée de différentes filières de pointe de l'agglomération (chimie, pharmacie, santé, etc.), sur lequel se refocalise progressivement le discours de communication. Il est associé au quartier de Gerland, l'un des trois sites technopolitains, qui est ensuite baptisé « Biopôle Gerland ». En revanche, les deux autres pôles – le campus universitaire de la Doua et le site d'Ecully – ont un profil plus généraliste : l'un des objectifs du plan d'action technopolitain est justement de

⁸⁵ Assemblée générale de la CCI de Lyon, « L'Aderly et la politique de développement des technopôles en région lyonnaise », 20 mai 1985. Source : Archives de la Chambre de commerce de Lyon.

⁸⁶ Ces enquêtes visent à interroger des dirigeants et cadres supérieurs sur les raisons pouvant motiver un transfert de leurs entreprises à Lyon. Aderly, « L'image de Lyon à Paris en 1984, rapport de synthèse », mai 1984. Source : Archives de la Chambre de commerce de Lyon.

⁸⁷ La région lyonnaise a bénéficié, à partir de 1972, des primes à la localisation tertiaire sur les investissements (nouvelle création ou délocalisation de la région parisienne) conséquents à la localisation de : sièges sociaux, services de direction et bureaux d'études, centres de recherches, centres informatiques, centres administratifs et de gestion. Ces primes s'appliquaient à toute l'agglomération (en particulier le site de la Part-Dieu) et à la ville nouvelle de l'Île d'Abeau. Les primes pouvaient être attribuées aux entreprises réalisant elles-mêmes l'investissement ou aux sociétés civiles et commerciales ayant pour objet la construction des bâtiments à usage professionnel (crédit-bail, location et vente à des entreprises remplissant les critères d'attribution).

rationaliser les implantations des nouvelles entreprises selon des critères de spécialisation technologique⁸⁸.

Les agents de l'Aderly commencent à nommer et surtout à communiquer et à représenter à l'extérieur l'identité technopolitaine de la région lyonnaise. Comme on peut le lire dans un document de travail qui cadre la politique de communication de l'Aderly :

« La région lyonnaise est une Technopôle, au sens de métropole ayant su développer des activités innovatrices et technologiquement très performantes, s'appuyant sur une recherche publique et privée. De nombreux sites lyonnais peuvent justifier du vocable de technopôle, au sens de pôle de haute technologie disposant de structures d'accueil spécifiques (parc d'activités ou crèches d'entreprises) favorisant l'imbrication des activités productives et de recherche »⁸⁹.

Les porteurs du projet tiennent à souligner que, dans le cas de Lyon, la stratégie technopolitaine s'appuie sur des ressources territoriales, tant matérielles (instituts de recherche et industries) qu'immatérielles (capital relationnel) qu'il s'agit de valoriser. Ainsi s'exprime l'ancien responsable du plan d'action Lyon Technopôle :

« Donc on se dit "qu'est-ce que font nos concurrents ?" et on prend comme exemple Sophia Antipolis, dont l'ancien directeur est P. Lafitte. Il y avait une vraie fascination pour ce qui se passait à Sophia Antipolis. "Mais attendez ! Nous à Lyon on a déjà l'université et les centres de recherche, comment nous qui avons déjà tout ça, on fait en sorte que la mayonnaise prenne ?" Ailleurs, ils vont chercher à l'attirer, nous on fait en sorte que la mayonnaise prenne dans ces activités. C'est comme ça qu'on a conçu la stratégie économique à l'époque des technopôles »⁹⁰.

Ces propos rejoignent le positionnement et le message véhiculé à l'époque par J. Chemain, directeur de l'Aderly, qui, dans sa présentation des projets lyonnais et du plan technopolitain, met l'accent sur :

« les réseaux de relations préexistants qu'il convient d'amplifier et de promouvoir en créant des catalyseurs [les sites technopolitains]. [...] Nous ne prétendons en aucune façon régir les choses. Nous voulons simplement créer une plate-forme qui facilite la concertation et permette de mobiliser les moyens financiers afin de réaliser des équipements ou des recherches »⁹¹.

L'objectif du plan « Lyon Technopôle » est bien de favoriser la promotion volontaire des réseaux d'acteurs dans le domaine de l'innovation et de la recherche et plus particulièrement d'inciter un

⁸⁸ Cela est tout particulièrement le cas du site d'Ecully, nommé aussi « Lyon Ouest » : il accueille des instituts supérieurs de recherche (ESC, École Centrale de Lyon et École Vétérinaire) et des industries dans des secteurs très disparates (Bio-Mérieux ; Black et Decker ; Hewlett-Packard et IBM). Le site universitaire de la Doua-Villeurbanne abrite en revanche principalement des grandes écoles, des instituts de recherche et des laboratoires publics (Insa, École Supérieure de Chimie et différents IUT), sans que les entreprises soient présentes.

⁸⁹ Aderly, « Plan d'action Technopôles », avril 1985. Dossier ENV0088 (1977-1986). Source : Archives de la Chambre de commerce de Lyon.

⁹⁰ Entretien avec un chargé du dossier technopôle, CCI de Lyon-Aderly, 2010.

⁹¹ « Lyon. Un tierce gagnant », *L'Usine nouvelle*, 20 juin 1985, p. 52.

rapprochement entre les acteurs du monde académique et de la recherche et les industriels. Alors que les premiers restent à la marge de la stratégie technopolitaine, les groupes industriels, qui faisaient déjà partie des réseaux de l'Aderly, s'impliquent dans la démarche, en étant même parfois les initiateurs des projets. Le groupe Rhône-Poulenc et l'Institut Mérieux participent dès le départ aux réflexions sur « Lyon Technopôle ». Ils contribuent aussi à la création d'un incubateur d'entreprises géré par la CCI et nommé Novacité ainsi qu'aux activités de promotion et d'animation du boulevard scientifique dans le quartier de Lyon-Gerland.

La stratégie technopolitaine s'adresse principalement aux grandes entreprises installées dans l'agglomération, en les accompagnant dans leurs décisions de redéploiement et de conversion. En revanche, les PME ne sont que très marginalement concernées par l'opération. Cela s'explique essentiellement par les difficultés dans l'organisation d'une action collective patronale dirigée vers les PME (*cf.* chapitre 1), mais aussi plus globalement par la concentration des activités technologiques au sein des grandes firmes. Néanmoins, la CCI cherche à promouvoir des services de proximité et de diffusion des informations destinées à un large public d'entreprises, y compris les PME⁹².

La stratégie technopolitaine portée par la CCI et l'Aderly dans les années 1980 marque une rupture importante avec la stratégie de développement poursuivie dans les années 1970, tant dans le contenu que dans les modes de gestion. La CCI s'autonomise progressivement de l'action étatique. Si l'Aderly continue à nouer d'étroites relations avec Paris et la DATAR, afin de capter des délocalisations d'établissements publics et de recherche, la stratégie technopolitaine est élaborée de manière autonome par les services consulaires. Par ailleurs, si l'influence des grands groupes est toujours déterminante dans l'action technopolitaine, il est important de souligner les efforts de la CCI pour ouvrir le système d'acteurs impliqués dans les politiques de développement, en sollicitant tout particulièrement les acteurs universitaires et les PME. Enfin, on peut noter l'absence de la communauté urbaine qui ne participe pas directement à la démarche technopolitaine. Toutefois, l'Agence d'urbanisme de Lyon est associée à l'élaboration du plan d'action diffusé en 1985⁹³. La transformation du quartier de Gerland favorise en effet un rapprochement progressif entre la communauté urbaine et la CCI. En 1985, le plan d'action technopolitain est présenté devant l'assemblée de la Courly, qui décide de s'engager sur un seul

⁹² Création d'entreprises (réseau de pépinières d'entreprises, nommé Novacité) ; animation économique (diffusion de la lettre d'information Technopolys) ; organisation de rencontres entre chercheurs et industriels (formules « petits-déjeuners », clubs et associations d'amis, etc.) ; formation technique et technologique (service Innovexpert).

⁹³ Aderly, « Plan d'action Technopôles », avril 1985. Dossier ENV0088 (1977-1986). Source : Archives de la Chambre de commerce de Lyon.

des trois pôles : le quartier de Lyon Gerland⁹⁴. Si donc la démarche technopolitaine n'arrive pas à percer l'agenda de la Courly en raison des oppositions politiques⁹⁵, il n'en demeure pas moins qu'elle permet d'alimenter une réflexion sur les spécialisations économiques de l'agglomération – réflexion reprise par la suite par les élus communautaires dans les années 1990 (*cf.* chapitre 5).

3.3 Le quartier de Gerland : la Courly aménageur, la CCI animateur

Gerland peut être considéré comme un site emblématique de la politique de développement urbain et économique mise en œuvre à Lyon dans les années 1980. Il s'agit d'un quartier situé au sud de la ville de Lyon, très faiblement habité et accueillant historiquement des activités industrielles polluantes⁹⁶. Son tissu industriel connaît, à partir du milieu des années 1970, de profondes mutations (chute des effectifs et départ ou transfert d'activités). Si ces mutations concernent très peu d'entreprises, elles génèrent cependant d'importantes destructions d'emplois et libèrent de nombreuses friches⁹⁷. La communauté urbaine décide de faire de Gerland la « vitrine » de ses compétences renforcées en matière d'aménagement et d'urbanisme. Si la Courly prend en charge la maîtrise d'ouvrages et l'aménagement en régie directe d'une portion importante du quartier, la Chambre de commerce de Lyon, à travers l'intervention de l'Aderly, s'implique dans l'organisation et le développement des services et activités confortant le développement économique du site, en particulier sa vocation technologique. Dans les lignes qui suivent, nous allons nous intéresser spécifiquement au volet économique du projet en laissant de côté les autres dimensions (habitat, commerces, équipements culturels et sportifs). Qualifié de site à enjeux par « Lyon 2010 », Gerland est un prisme très intéressant pour lire les changements affectant le système d'acteurs qui interviennent dans les politiques locales de développement. Dans les années 1980, se cristallise autour de ce projet une forme de corporatisme local dans lequel s'engagent les gouvernements locaux (Ville de Lyon et Courly), la CCI, l'Aderly et certains grands groupes industriels lyonnais.

⁹⁴ Séance du Conseil de Communauté du 28 octobre 1985, Commission Finances, Plan Technopôle. Source : Archives du Grand Lyon.

⁹⁵ En particulier pour le cas du campus de la Doua-Villeurbanne, le maire socialiste et VP de la Courly, C. Hernu, s'oppose au développement d'une opération conçue par la CCI, et donc par le patronat local, qu'il considère trop liée aux réseaux centristes de l'UDF. David. Guéranger et Bernard Jouve, *op. cit.* p. 215.

⁹⁶ On y trouve notamment les abattoirs et des activités économiques associées (une boyauterie et des usines de produits alimentaires), une usine à gaz et des usines opérant dans la chimie, la production des appareils électriques et électroménagers.

⁹⁷ L'usine du groupe Câbles de Lyon, installée à Gerland, réduit de moitié ses effectifs entre 1976 et 1980 (-1000 employés). Entre 1978 et 1982, le quartier perd environ 10% des emplois (sur un total de 20.000).

3.3.1 Historique et présentation du projet de transformation urbaine

L'élément déclencheur du projet Gerland est la décision annoncée par le ministère de l'Éducation en 1979 de délocaliser l'ENS Saint-Cloud en province. Ce choix s'inscrit dans la politique de la DATAR de décentralisation des services de l'État en vue de conforter le développement d'emplois publics en province. Le projet de création de l'ENS se dessine entre 1976 et 1980, à savoir pendant les deux gouvernements de R. Barre. Les équipes de l'Aderly mettent en œuvre une activité de *lobbying* auprès des ministères pour vendre la solution lyonnaise⁹⁸, mais c'est tout particulièrement l'engagement du premier ministre, disposant de fortes connexions locales⁹⁹, qui scelle la décision.

À cette époque, le quartier de Gerland connaît d'importantes mutations qui ont pour effet de libérer de fortes emprises foncières : la délocalisation des abattoirs et d'autres entreprises polluantes (déchets) ainsi que la vente de terrains par l'armée¹⁰⁰. Face à ces importantes mutations, la Communauté urbaine de Lyon confie en 1981 à l'Agence d'urbanisme une étude d'ensemble pour explorer les opportunités offertes par cet immense morceau de ville, qui couvre quasiment 500 hectares¹⁰¹. En 1980, les collectivités publiques – communauté urbaine et Ville de Lyon – sont propriétaires d'environ 200 hectares (*cf.* Annexe n° 3.5). Par la suite, elles vont également acquérir des terrains libérés par l'armée.

Une équipe pour l'aménagement du quartier, nommée par la suite « Mission Gerland », est constituée en 1982. Elle est placée sous la direction de M. Rivoire, directeur général du Département Développement de la Courly. Elle comprend des chargés de mission communautaires et municipaux. L'équipe Gerland cultive aussi des liens très étroits avec l'Agence d'urbanisme qui s'occupe des aspects plus stratégiques, assurant le lien avec la stratégie de développement de l'agglomération. L'aménagement de Gerland est un moment important dans la construction de compétences en matière d'aménagement et de planification des services de la Communauté urbaine et de renforcement de sa légitimité politique. Comme le précise J.

⁹⁸ Cette activité est ensuite revendiquée et mise en avant par les équipes de l'Aderly comme signe de la capacité de négociation du territoire lyonnais vis-à-vis de l'État. Aderly, relations presses, LYON GERLAND. [1984-1986]. *Normal Sup : une locomotive pour Lyon et le Biopôle de Gerland*, document non paginé et non daté. Archives du Grand Lyon.

⁹⁹ Barre est à l'époque élu député de la 4^{ème} circonscription du Rhône. Cette circonscription correspond au 6^{ème} arrondissement de Lyon, quartier historique de la bourgeoisie lyonnaise. Il est dès lors approché directement par les patrons locaux afin de soutenir le projet. Bernard Jouve, « De la métropole d'équilibre à Lyon Inc. », in Paul Boino, (éd.). *Lyon. La production de la ville*, éd. Paul Boino, 2009, p. 126-143. p. 133.

¹⁰⁰ La décision de transférer les abattoirs hors de la ville est prise en 1974. Leur démolition (à l'exception de la Grande Halle) libère 28 hectares. L'armée décide d'abandonner ses terrains de l'Artillerie et libère 16 hectares en 1980, achetés par la Courly. Un terrain de 4 hectares au bord du Rhône, occupé par une usine de retraitement de déchets, est aussi acquis par la Courly. « L'aménagement du quartier de Gerland à Lyon: une opération à l'échelle de la décennie », *Le Moniteur*, juin 1982.

¹⁰¹ Agence d'urbanisme de la Communauté Urbaine, « Analyse du quartier et objectif d'aménagement », novembre 1981. Archives du Grand Lyon.

Moulinier, adjoint à l'urbanisme de F. Collomb à la ville de Lyon, VP de la Courly et référant politique du projet : « Dans cet esprit, les élus, par l'opération en régie directe, indiquent très clairement leur volonté politique sur ce vaste projet dont la réalisation est à l'échelle de la décennie »¹⁰².

Le projet Lyon Gerland se structure autour de trois interventions principales : le quartier des Berges du Rhône, le quartier de l'ENS Science nommé plus tard « ZAC centrale », et le quartier du Parc Scientifique Tony Garnier (*cf.* Annexe n° 3.6). Les premières années de travail sur le projet confirment la vocation économique du quartier. Entre 1981 et 1984, on ne parle pas encore explicitement de Technopôle, mais les opérations qui touchent le quartier vont dans cette direction, avec la délocalisation de l'ENS Science, l'installation des Laboratoires Iffa-Mérieux et de Virologie Animale ou encore l'installation du Centre régional de transfusion Sanguine et de l'Institut Pasteur¹⁰³. Par ailleurs, un nouveau quartier constitué de sièges sociaux, d'hôtels et de logements s'élabore : les groupes Mérieux et Plastic Omnium, tous deux dirigés par deux industriels lyonnais, Charles Mérieux et Pierre Burelle, décident en 1982 de localiser leurs sièges sociaux dans le quartier¹⁰⁴.

3.3.2 La construction d'une action collective pour le Biopôle de Gerland

Suite à la diffusion, en 1985, du plan d'action Technopôles – auquel la communauté urbaine n'a pas participé – on assiste à un rapprochement de la mission Gerland avec les équipes de l'Aderly (*cf.* Annexe n° 3.7). Une division du travail est donc décidée entre les deux institutions autour du projet du « Parc Scientifique Tony Garnier », désormais baptisé dans les documents officiels « Biopôle Gerland »¹⁰⁵. Alors que la communauté urbaine s'occupe de l'aménagement, la CCI, par l'intermédiaire de l'Aderly, prend en charge les activités d'animation économique. La Courly intervient plus particulièrement dans le secteur de l'Artillerie, après l'acquisition des terrains de l'armée en 1980, pour la réalisation d'un parc d'activités. En 1986, une association pour l'animation du parc scientifique est aussi créée (*cf.* encadré ci-dessous). L'Aderly est en charge du

¹⁰² « L'aménagement du quartier de Gerland à Lyon : une opération à l'échelle de la décennie », *Le Moniteur*, 14 juin 1982.

¹⁰³ Ville et Communauté Urbaine de Lyon, Équipe Gerland, 1984-1986, *Un projet pour Gerland, une volonté d'aménagement*. Archives du Grand Lyon.

¹⁰⁴ La famille Mérieux est l'une des plus prestigieuses dynasties industrielles lyonnaises. C. Mérieux, fils de M. Mérieux, était à l'époque patron de l'Institut Mérieux, qui deviendra par la suite Sanofi-Pasteur. Plastic Omnium est un groupe international spécialisé dans la production de matériaux plastiques, fondé en 1946 par l'industriel lyonnais Pierre Burelle.

¹⁰⁵ Le « Parc Scientifique Tony Garnier » comprend quatre secteurs d'intervention dans le quartier de Gerland (Rhône, Vercors, Jean Jaurès et Artillerie), auxquels correspondent plusieurs opérations d'aménagement pour la mise à disposition des immobiliers et des terrains pour l'implantation d'entreprises et de laboratoires privés (hôtel d'activités, parc d'activités, pépinière d'entreprises, terrains, etc.), ainsi que l'installation des institutions de recherche et universitaires (ENS) et d'établissements (Agence de l'eau et de la méditerranée).

La démarche technopolitaine connaît toutefois un ralentissement à partir des années 1990¹⁰⁸. Le changement de majorité politique en 1989, avec l'élection de M. Noir (RPR), modifie les équilibres qui s'étaient installés entre les différents porteurs du projet. C'est en effet un élu UDF, J. Moulinier, adjoint à l'urbanisme à la ville de Lyon et VP de la Courly, qui, tout au long des années 1980, avait assuré le portage politique du projet et une cohérence entre les services de la ville de Lyon et ceux de la Courly ainsi que les liaisons avec la CCI. Pendant le mandat de M. Noir (1989-1995), la vocation technopolitaine du site est mise au deuxième plan au profit d'une politique plus agressive de développement immobilier et de remplissage des îlots disponibles. Cette posture provoque des réactions assez vives du monde économique, en particulier de J. Terre, président de l'AETG, et de C. Mérieux. La stratégie technopolitaine est dès lors délaissée pour être ensuite reprise au milieu des années 1990 avec l'élection de R. Barre à la mairie de Lyon en 1995. Le projet de Gerland sera aussi ultérieurement développé tant du point de vue immobilier qu'économique par la communauté urbaine, dans les années 1990 et 2000 (*cf.* chapitre 5).

Plusieurs constats peuvent être faits sur le contenu des opérations menées dans les années 1980 et les acteurs impliqués dans ces projets. D'abord, le projet urbain a été intégré dans une stratégie collective de développement économique à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. Si Gerland est en effet un projet de transformation immobilière et foncière d'un quartier de la ville, il s'articule aussi à une réflexion sur le développement de la filière des biotechnologies à Lyon et dans le reste de l'agglomération. Les activités mises en place par l'AETEG pour les entreprises situées dans le quartier et les services d'animation économique fournis par la CCI nous permettent de ne pas qualifier Gerland de projet de développement exogène, fondé uniquement sur l'installation d'entreprises extérieures¹⁰⁹. Il existe certes une stratégie d'attraction d'entreprises, portée par les agents de l'Aderly, mais des efforts sont toutefois poursuivis pour créer des synergies au niveau local. On pourrait plutôt noter que, malgré la tentative de la CCI d'élargir le public cible des services d'animation technologique, ces activités concernent principalement des grands groupes lyonnais, en particulier le groupe Mérieux.

Ensuite, en ce qui concerne les réseaux d'acteurs, le projet correspond bien à une forme de corporatisme local, tel que défini par A. Cawson¹¹⁰. En effet, dans le cas de Gerland, on assiste à la fois à une délégation par la communauté urbaine des activités d'animation économique du site à l'Aderly et à une influence des intérêts économiques sur le contenu du projet. La stratégie de

¹⁰⁸ Cependant, les implantations sur le site de Gerland se poursuivent, parmi lesquelles se trouvent la Direction Générale de Lyon Mérieux et la nouvelle filiale Pasteur-Mérieux MSD. Jacques Perrat et Jean-Benoît Zimmermann, *op. cit.*

¹⁰⁹ Jonah D. Levy, *op. cit.*

¹¹⁰ Alan Cawson, *op. cit.*

lobbying portée par l'Aderly et les patrons lyonnais, pour obtenir la délocalisation de l'ENS, oriente l'attention de la Courly sur ce quartier. Par ailleurs, la stratégie technopolitaine de la CCI conditionne la vocation du site et les opérations portées par les acteurs publics. Si donc Gerland permet de voir se structurer une forme de corporatisme à l'échelle locale, il n'en va pas de même pour la prise en charge et la réalisation de la stratégie de développement de l'agglomération au sens large, où une concurrence entre la Courly et la CCI commence à se manifester.

4 Consolidation des espaces d'action locaux et réajustements des relations entre gouvernements locaux et organisations d'intérêts

Dans cette dernière section, nous allons analyser les changements intervenus dans les modes de régulation et dans les relations entre gouvernements locaux, organisations d'intérêts et État, sous le prisme des initiatives engagées en soutien au développement économique de la région lyonnaise entre 1977 et 1989. Pendant cette période, on assiste à une autonomisation progressive des espaces locaux d'action publique par rapport à l'action étatique. Nous allons d'abord interroger le positionnement de la Chambre de commerce de Lyon et ses relations vis-à-vis des institutions de la Courly. Nous nous intéresserons ensuite aux évolutions de ces rapports en lien avec les bouleversements politico-partisans qui agitent l'agglomération lyonnaise en 1989.

Dans le chapitre précédent, nous avons insisté sur deux caractéristiques centrales du système d'acteurs lyonnais : le développement d'initiatives locales sous l'égide de l'État d'une part, et le rôle que la CCI, au travers de l'Aderly, s'est arrogé dans l'élaboration d'une stratégie de développement économique. Dans cette configuration, le poids du politique et l'action de la communauté urbaine restent secondaires. La communauté urbaine développe ses services techniques (équipements et urbanisme), mais sans que ses activités s'inscrivent dans une stratégie localement construite pour le développement économique territorial.

En ce sens, les années 1980 présentent des éléments de nouveauté. En effet, comme l'illustre la démarche de planification stratégique « Lyon 2010 », la communauté urbaine se dote pour la première la fois d'un discours volontariste et d'une vision localement construite pour le développement économique territorial de l'agglomération. Cette démarche prospective contribue également à modifier les rapports de force locaux. La communauté urbaine devient ainsi progressivement un référent de la CCI, voire un possible concurrent dans le portage des actions en soutien au développement économique territorial.

4.1 Une coalition de développement à Lyon ? La restructuration des relations entre la communauté urbaine et la Chambre de commerce et de l'industrie

Dans ce chapitre, nous avons vu qu'une division du travail s'installe entre, d'une part, les services de la CCI, qui mènent la réflexion technopolitaine et assurent l'animation économique du projet urbain de Lyon Gerland et, d'autre part, les services de la communauté urbaine, qui développent progressivement une action foncière, d'aménagement et de gestion des zones d'activités. Cette division du travail relève d'un double processus : une réorganisation interne des activités de la Chambre de commerce et le développement progressif d'une capacité d'intervention de la communauté urbaine dans le domaine du développement économique local.

Pendant les années 1980, et en particulier à partir de 1985, on assiste en effet à une modification de la stratégie de la CCI et de son positionnement vis-à-vis de la communauté urbaine. La politique d'activisme des années 1970, impulsée par les grands groupes, est progressivement remplacée par une politique de partenariat. Ainsi s'exprime un ancien agent de l'association à propos du réajustement des rapports entre la communauté urbaine et la CCI qui se produit durant cette période :

« Il fallait garder une très bonne relation avec la communauté urbaine, sinon elle risquait de développer trop ses services. Et, à ce moment-là, on s'est retrouvé en porte-à-faux, il fallait trouver un équilibre, il ne fallait pas que l'Aderly apparaisse comme une structure de la Chambre de commerce, parce-que sinon on était identifié à la Chambre de commerce et la communauté urbaine avait tendance à dire, "bon ça s'est quelque chose où nous participons mais nous on a nos propres actions de notre côté". Un territoire, vous savez, pour qu'il progresse, il faut qu'il y ait une bonne synergie entre tout le monde. Si chacun développe ses propres outils pour exister, il est satisfait de ça mais le territoire n'est pas satisfait du tout »¹¹¹.

La mise en place d'un partenariat avec la communauté urbaine résulte d'une stratégie largement dictée par le développement interne des services de la Courly. La Chambre de commerce n'entend pas perdre son rôle d'intégrateur des intérêts économiques locaux et d'impulsion de la politique locale de développement économique. Face à la montée en capacité de la communauté urbaine, la CCI cherche d'une part à garder de « bonnes relations » avec la Courly, en cultivant un partenariat par le biais de l'Aderly, et d'autre part à marquer le champ de son intervention, en faisant valoir son « professionnalisme » et son expertise. C'est précisément dans le portage de l'action technopolitaine que la CCI fait valoir son rôle dans l'action économique locale, comme le déclare son président en 1986 :

¹¹¹Entretien avec un ancien chargé de mission de l'Aderly, 2010.

« Vous avez entendu parler de Lyon, métropole internationale, elle doit comprendre des Technopôles. Il y en aura trois. Qu'est-ce que c'est une Technopôle ? C'est une structure destinée à accueillir des entreprises spécialisées dans des technologies de pointe. Pour cela, il faut certes des locaux, mais ils ne suffisent pas, il faut surtout créer un réseau serré entre les entreprises, les écoles, les centres de recherche, pour une circulation plus fluide de l'information. [...] À l'heure de la décentralisation en marche, ce professionnalisme est notre atout majeur pour faire respecter les prérogatives qui nous sont dévolues par la loi et que nous entendons bien continuer à exercer. Chacun à sa place : telle est notre devise. Ainsi, l'intérêt commun et le bien commun seront respectés »¹¹².

Ceci dit, nous avons vu que la stratégie technopolitaine trouve un retentissement limité chez les élus locaux, hormis le projet de Lyon-Gerland. Pendant la période considérée, le rôle de la CCI dans l'action économique locale reste central, mais non exclusif. La Chambre de commerce est en effet progressivement concurrencée par la communauté urbaine, dans les activités stratégiques et dans toutes les actions rentrant dans la catégorie d' « aides externes pour le développement économique territorial » (crédit-bail immobilier, foncier, gestion et aménagement des zones d'activités, etc.). Le partenariat avec la Courly s'avère donc être un choix forcé pour pouvoir influencer l'orientation de l'action économique locale, de plus en plus dominée par l'action de la Courly, afin que celle-ci soit conforme aux intérêts des entreprises associées, comme le confirme le Président V. Peillon, en 1988, à l'occasion de la présentation de la plateforme politique de la Chambre :

« Une politique active de partenariat avec toutes les collectivités locales est à entretenir et même à développer pour orienter l'ensemble des prélèvements des entreprises vers des projets prioritaires pour l'économie et adaptés à leur besoins [...]. Il convient de veiller à ce que nos actions touchent le plus grand nombre d'entreprises et qu'elles ne soient pas concentrées sur un nombre restreint d'habitues. [...] La compétence en matière de développement économique doit être affirmée et assumée techniquement avec plus de force. La Chambre de commerce et de l'industrie doit intervenir dans les questions d'aménagement de la circonscription »¹¹³.

Deux aspects importants émergent de cet extrait. D'une part, la CCI propose une ouverture de sa politique par rapport à l'approche « élitiste », concentrée uniquement sur les grands groupes, qui avait caractérisé son action dans les années 1970. Ce choix s'inscrit clairement dans une tentative de renforcer sa légitimité auprès des entreprises locales, afin de s'assurer une capacité de négociation et d'influence. D'autre part, si la CCI décide d'établir un partenariat avec la communauté urbaine, elle exprime sa volonté de compter et d'être présente dans la conception des politiques territoriales, notamment économiques. Pour ce faire, elle va réorienter ses activités

¹¹²Discours programmatique du Président de la CCI de Lyon, E. Carrot, 1986, (date précise non enregistrée), procès-verbaux de la CCI de Lyon en 1986, pp. 32-40. Source : Archives de la Chambre de commerce de Lyon.

¹¹³« Plateforme politique de la Chambre de commerce et de l'industrie de Lyon », Allocution du Président B. Vincent, AG de la CCIL, 24/04/1989, procès-verbaux, p. 59. Sources : Archives de la Chambre de commerce de Lyon.

vers la veille économique et la production d'information économique, en poursuivant donc une politique d'investissement sur les moyens humains, au travers du recrutement d'agents particulièrement qualifiés, notamment dans les thèmes du développement économique local¹¹⁴. Cet accent mis sur l'expertise est l'effet direct de l'affaiblissement progressif de la capacité financière de la Chambre, suite à une contraction de ses ressources budgétaires¹¹⁵.

4.2 *Vers le dirigisme local*

La fin des années 1980 est marquée par un changement d'ordre politique majeur avec la fin de la domination centriste à Lyon et la montée en puissance des réseaux du RPR, avec l'élection de M. Noir à la mairie de Lyon et à la présidence de la Courly. Comme nous le verrons dans la deuxième partie de cette thèse, cela ne sera pas sans conséquence sur le système de relations nouées entre les pouvoirs publics et les intérêts économiques. Il convient toutefois d'anticiper en montrant en quoi ce changement politique fait basculer les relations existantes entre les pouvoirs publics et les organisations d'intérêts économiques.

L'élection de M. Noir a un impact direct sur la gouvernance politique de la CCI. Jusqu'alors, cette dernière avait en effet été dominée, en toute discrétion, par des représentants patronaux proches de l'UDF¹¹⁶. En 1988, le nouveau président élu, V. Peillon, est proche des réseaux du RPR¹¹⁷. Le nouveau maire de Lyon et président de la communauté urbaine ne cache pas non plus son désir de se servir des réseaux consulaires et notamment de l'Aderly pour mener à bien son projet politique de renforcement de la communauté urbaine (*cf.* chapitre 5). Ainsi, lors de la première assemblée générale de l'association qui suit son élection, M. Noir déclare qu'à ses yeux l'Aderly est le vecteur de la stratégie internationale de Lyon. Il déplore néanmoins la faiblesse des budgets consacrés à la promotion et à la communication, tout en déclarant que la communauté urbaine est prête à s'investir pour soutenir une stratégie plus agressive de l'association¹¹⁸. Comme nous l'avons vu, la communauté urbaine avait déjà augmenté sensiblement sa participation financière dans l'Aderly tout au long des années 1980. Toutefois, un certain équilibre des pouvoirs avait été maintenu dans sa gouvernance politique. Avec l'arrivée de M.

¹¹⁴ Bernard Jouve, « Chambre de commerce et d'industrie et développement local: le cas de Lyon », *Sociologie du travail*, vol. 44, 2002, p. 521-540. p. 533.

¹¹⁵ La Chambre ne collecte que 3,5% de la taxe professionnelle, contre 96,5% collectés par les autorités régionales et locales (données actualisées au début des années 1990).

¹¹⁶ Bernard Jouve, *op. cit.* p. 532.

¹¹⁷ En tant que président de la CCI, il n'avait pas hésité à déclarer sa possible candidature aux élections législatives de 1993, dans la lignée du RPR.

¹¹⁸ Compte-rendu de l'assemblée générale de l'Aderly, le 30 juin 1989. Source : Archives de la Chambre de commerce de Lyon, Fond Aderly.

Noir, on assiste à une instrumentalisation de l'agence de la part des élus et du maire, qui n'hésitent pas à s'arroger le mérite des délocalisations publiques obtenues par les agents de l'Aderly¹¹⁹. Un conflit interne se déclenche alors avec la direction de la CCI et plus particulièrement avec son directeur J. Chemain, qui démissionne. Ces nombreuses tensions et changements entraînent une restructuration du partenariat noué avec la communauté urbaine, au profit de cette dernière. D'une situation de division du travail entre la CCI et la communauté urbaine on passe donc à une progressive centralisation du pouvoir autour de l'acteur public (*cf.* chapitre 5).

En conclusion, les changements que l'on vient d'évoquer dans le système d'acteurs lyonnais nous permettent de conforter la thèse de V. Schmidt au sujet de l'émergence d'une forme de « dirigisme décentralisé » du développement économique local. V. Schmidt soutient en effet que les réformes de décentralisation auraient donné le pouvoir et les ressources aux collectivités, leur permettant de développer à leur tour un style d'action dirigiste et interventionniste¹²⁰. Dans les années 1980, cela est loin d'être le cas de Lyon, en raison du rôle joué par la Chambre de commerce, sur un plan à la fois stratégique et opérationnel. Durant cette période, la communauté urbaine renforce progressivement son expertise et ses capacités d'action, qui restent pour autant limitées au domaine de la planification territoriale. À partir des années 1990, nous verrons qu'elle va progressivement « chasser » sur des terres jusque-là réservées à la CCI. Cela entraînera une remise en question tacite du partage des rôles autour de l'action économique qui prévalait jusqu'alors dans l'agglomération : à la communauté urbaine, la planification et l'immobilier ; à la CCI, le pilotage des actions d'animation économique.

¹¹⁹ Entretien avec un ancien agent de l'Aderly, 2010.

¹²⁰ "By decentralizing responsibility for the public promotion of local economic development, the Socialists extended this decentralized dirigisme to the local level by giving local governments the powers and resources to become dirigiste or interventionists, in their own rights". p. 289. Vivien Ann Schmidt, *op. cit.*

Conclusions des chapitres monographiques 2 et 3

Dans ces chapitres, nous avons pu montrer les changements qui se sont produits dans les agendas, les systèmes d'acteurs et les modes de gouvernance économique locale. Ces changements ont été enclenchés par des facteurs pouvant être qualifiés de structurels et liés aux évolutions des conditions de la compétition à l'échelle globale. Cependant, ils s'expliquent aussi par des configurations spécifiques au cadre national et par des facteurs plus proprement locaux. En ce qui concerne le premier aspect, nous avons pu montrer dans quelle mesure, dans le cas lyonnais-rhônealpin, les changements institutionnels ont eu un effet incitatif important sur le développement d'une capacité d'action propre aux gouvernements locaux. En revanche, dans le cas milanais, la prise en charge de ces préoccupations par le politique s'est faite dans un cadre institutionnel inchangé. Si donc le cadre institutionnel a joué un rôle incitatif de premier plan, il n'en demeure pas moins que les facteurs politiques et sociaux ont pesé tout autant, sinon davantage, dans les deux cas d'études, même si cela s'est fait de manière sans doute plus prononcée à Milan. Pour schématiser, nous pouvons essayer de synthétiser les résultats de notre analyse en nous intéressant à trois aspects : la rhétorique et les discours formulés par les acteurs publics et privés ; les thèmes qui s'imposent à l'agenda et les initiatives engagées ; et la structuration des réseaux d'acteurs et leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre de projets de développement.

En ce qui concerne le niveau de la rhétorique politique et des discours, nous sommes, dans les deux cas, face à une très nette standardisation, à savoir à une montée en puissance du récit de la compétition interterritoriale, notamment métropolitaine, qui est au cœur des deux projets de prospective, le *Progetto Milano* et « Lyon 2010 ». Les agendas locaux sont aussi soumis à un processus de standardisation : dans les deux cas, on trouve un tropisme immobilier et l'inscription de l'innovation technologique comme vecteurs des processus de développement économique territorial dans le cadre des projets de *Bicocca Technocity* et de la Technopôle de Gerland. C'est donc plutôt au niveau des acteurs ayant porté ces thèmes à l'agenda public et ayant par la suite participé à la mise en œuvre des projets que l'on peut déceler des différences entre nos deux cas d'études. Les « technocrates » ont joué un rôle de premier plan pour solliciter un changement des cadres cognitifs guidant l'action publique, aussi bien à Milan qu'à Lyon. Toutefois, ce terme recouvre des réalités bien différentes dans les deux cas d'étude. Dans le cas lyonnais, les « technocrates » se situent au sein de l'appareil administratif ou dans des structures satellites (en particulier l'Agence d'urbanisme et l'Aderly), directement rattachés aux gouvernements locaux et cultivant des liens de collaboration réguliers avec les élus. Cela a

favorisé une montée en capacités des gouvernements politico-administratifs dans le portage et l'élaboration des projets. Inversement, dans le cas lombard-milanais, nous avons vu que les technocrates de l'IRER se sont progressivement détachés de l'administration publique, contribuant avec les acteurs économiques à la création d'une association privée (l'AIM), sorte de *think-tank* local sur les thèmes métropolitains.

Enfin, si dans les deux cas l'on assiste à une diffusion de modes de gestion fondés sur le partenariat public-privé, encore une fois, cette relation se décline de manière très différente. Dans le cas lyonnais, nous avons insisté sur l'émergence d'une forme de corporatisme local qui s'est concrétisé dans le cadre du projet de Lyon-Gerland. En revanche, dans le cas milanais-lombard, ce sont les intérêts économiques, notamment ceux des grandes firmes industrielles, qui ont guidé et porté les projets de développement – les gouvernements locaux se limitant essentiellement à prendre acte de l'initiative et des projets de ces acteurs privés.

Une différence essentielle émerge *in fine* de notre analyse : dans le cas milanais-lombard, la capacité de conception des projets en soutien au développement économique se situe stablement en dehors de l'administration et dépend dès lors de l'initiative et de l'engagement des acteurs économiques. Face à la faiblesse de l'acteur public dans la prise en charge en interne des politiques de développement par le biais de son administration, il n'est pas étonnant de constater que l'« intérêt du territoire » correspond aux intérêts de quelques acteurs privés. Au contraire, dans le cas lyonnais, les années 1980 voient une progressive montée en capacité des gouvernements locaux, en l'occurrence de la communauté urbaine, favorisée par l'arrivée de nouveaux fonctionnaires territoriaux et par le tissage de liens de collaboration avec des organisations économiques, en particulier l'Aderly. Cela s'accompagne de la définition d'une stratégie d'agglomération qui est certes orientée vers le développement, mais qui n'est pas pour autant dictée par ces intérêts économiques.

**Deuxième partie : L'institutionnalisation différentielle
d'une capacité d'action collective en soutien au
développement économique territorial (1992-2011)**

Introduction de la deuxième partie

Dans la première partie de cette recherche, nous avons interrogé les conditions institutionnelles et socio-politiques ayant influencé l'élaboration et la mise en œuvre des premières initiatives locales de soutien au développement économique territorial. Nous avons insisté tout particulièrement sur les différences quant aux types d'acteurs mobilisés et leurs relations, et identifié des modes d'action collective différents dans les deux cas d'études. Ceci nous a permis d'analyser de manière plus large les tentatives de réorganisation de la politique et de la société à des échelles infranationales. Dans cette deuxième partie, nous allons poursuivre notre analyse en nous intéressant de près au processus de construction d'une capacité d'action collective à des échelles infranationales, métropolitaines et régionale. Cela nous permettra de pointer des évolutions dans les modes d'action collectives, les relations entre acteurs, et les cadres et dispositifs d'action.

Cette deuxième partie s'intéresse à la période qui va du début des années 1990 jusqu'à 2011. Au cours de cette période, plusieurs changements d'ordre économique, sectoriel et politico-institutionnel peuvent être observés qui vont dans le sens d'un renforcement des processus de territorialisation de l'action publique. À partir des années 1990, la redécouverte de la dimension locale et régionale des économies¹ et les phénomènes de réétalonnage des États-nationaux contribuent en effet à rendre les arènes locales de plus en plus attractives et déterminantes pour les organisations d'intérêt économique. Dans le cadre de la politique de cohésion et de développement régional, l'Europe encourage l'établissement des formes de partenariat avec les acteurs socioéconomiques. Ces tendances concernent de près les secteurs de l'action publique ciblant les entreprises, comme c'est le cas des politiques locales de développement économique. Ce domaine de l'action publique territoriale a été marqué par des reconfigurations majeures des dispositifs d'action locaux et nationaux, qui ont mis l'accent sur les économies d'agglomération, les systèmes productifs locaux et locales d'innovation, incitant dès lors les acteurs locaux à développer des formes inédites de collaboration. De surcroît, dans cette période, en France comme en Italie, plusieurs réformes de la politique locale participent à renforcer la capacité d'action des gouvernements locaux et régionaux, au travers la délégation de nouvelles compétences, le renforcement de leurs ressources propres, la stabilisation des exécutifs locaux, l'introduction de nouveaux instruments permettant la mobilisation des ressources à l'échelle locale, etc.

¹ Charles F. Sabel, « Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economies », in Ash. Amin. *Post-Fordism : a reader*, Oxford; Cambridge, Mass., Blackwell, 1994.

Dans cette partie, nous allons analyser comment les acteurs territoriaux, politiques et économiques, se sont appropriés ces conditions renouvelées pour l'action publique locale. Plus particulièrement il s'agira de comprendre dans quelle mesure, par quels mécanismes et à quelle échelle l'action publique économique a participé à un renforcement des espaces politiques infranationaux. La partie se compose de deux chapitres monographiques, dans lesquels nous allons développer une analyse multi-niveaux infra et inter-organisationnelle des modalités de structuration des systèmes d'acteurs et de fabrication des politiques économiques. Comme nous l'avons précisé en introduction de cette thèse, les organisations, politico-administratives et des intérêts économiques constituent le point d'observation que nous avons retenu pour explorer les logiques processuelles par lesquelles se construisent et institutionnalisent des espaces politiques méso. Notre analyse s'intéresse moins au fonctionnement de ces organisations en tant qu'objet qu'aux formes de leurs interactions et plus globalement aux processus d'organisations des espaces d'action collective². Pour ces raisons, nous avons décidé d'adopter une perspective inductive sans identifier à priori les mécanismes permettant une institutionnalisation des systèmes d'action collective. L'un des principaux résultats de l'analyse se trouve précisément dans l'identification des mécanismes différenciés de réorganisation des capacités à des échelles infranationales. Cette perspective justifie notre choix de restituer sous forme de deux monographies les deux cas d'études, afin de donner un aperçu dense des contextes et des processus d'interactions analysés.

Nous avons testé plusieurs variables qui influent sur l'institutionnalisation d'une capacité politique territoriale (CPT) : l'idéologie politique, le rôle joué par les institutions publiques et la capacité de mobilisation des organisations d'intérêts économiques. Par rapport à la période précédente, la question des relations de coopération ou de rivalité entre niveaux de la régulation politique émerge de manière plus nette, notamment entre les métropoles et les régions. Ainsi nous allons montrer que la mobilisation des intérêts économiques exerce une influence sur les relations inter-scalaires entre métropole et région. Enfin, nous verrons que les politiques de développement économique s'avèrent être un analyseur puissant des processus de rééquilibrage politique. Ainsi nous montrerons que la capacité à porter une action économique apparaît strictement liée à la capacité politique du territoire, au point que l'on peut observer des effets de renforcement réciproque, qui se répercutent aussi sur les équilibres de pouvoir entre échelles de gouvernement.

² Erhard Friedberg, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Éditions du Seuil, Paris, 1997. p. 10.

Chapitre 4 - Milan/Lombardie : une action publique fragmentée guidée par les groupes sociaux

Le chercheur qui se plonge dans l'analyse du système d'acteurs milanais et lombards de l'après 1990 est d'emblée confronté à un paradoxe : un faible investissement des élites politiques et économiques dans la construction des stratégies et des projets collectifs pour soutenir le développement économique territorial dans une ville souvent présentée comme une des plus dynamiques d'Italie et d'Europe. Le cas milanais tranche avec d'autres contextes urbains, notamment proches comme Turin, où l'on voit à la même époque de nouvelles élites politiques chercher à organiser la mobilisations des différents composantes de la société civile (économique, sociale, culturelle et universitaire) pour élaborer un projet de territoire et relancer les politiques urbaines. Ce processus est soutenu par d'importantes réformes institutionnelles engagées dans les années post-*Tangentopoli* – réformes qui permettent une progressive autonomisation des espaces politiques locaux par rapport au contrôle national¹. Mais, dans le cas milanais, il n'en est rien. Ainsi, la célèbre formule présentant Milan comme une métropole certes projetée dans la compétition internationale mais ne disposant pas de stratégie collective² reflète bien l'incapacité des différents acteurs locaux à se doter d'une vision et d'un agenda partagé pour le développement de la métropole.

Si la société milanaise et lombarde a toujours été caractérisée par un haut degré de pluralisme, voire de fragmentation, les réseaux partisans, d'une part, et les grandes firmes fordistes, d'autre part, étaient en mesure de jouer un rôle de médiation politique et d'intégration des intérêts. Dans les années 1990, la crise politique et la recomposition du capitalisme milanais ont contribué à modifier le rôle et l'influence des partis politiques³ ainsi qu'à complexifier les modalités de représentation des intérêts économiques locaux, notamment en raison de l'*exit strategy* qui est adoptée par la grande bourgeoisie industrielle⁴. De surcroît, le début des années 1990 se

¹ Comme le souligne Dente, « While a few years ago, the thesis of central government dominance could only be doubted, today it can be unequivocally refuted. The long Italian transition has, among other things, generated a better intergovernmental balance ». Bruno Dente, « Sub-national Governments in the Long Italian Transition », *West European Politics*, vol. 20/1, 1997, pp. 176-193.

² Enrico Ciciotti, Paolo Perulli et Raffaella Florio, « Milano: competizione senza strategie? », Milano, Associazione Interessi Metropolitan, 1994, (« Quaderno AIM »).

³ Comme P. Ignazi l'a souligné, à partir de 1990, les partis politiques se retirent de la périphérie pour se rapprocher de plus en plus du centre, donc de l'État. Pour autant, comme nous le montrerons, cela ne signifie pas la fin du rôle joué par les organisations partisans à l'échelle locale, mais plutôt une mutation de leurs modes d'action et d'organisation. Voir : Piero Ignazi, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma, Editori Laterza, 2012.

⁴ Pour l'historien G. Sapelli, le retrait progressif de la bourgeoisie des affaires politiques locales, visible dans la capacité de cette classe à imposer un projet de développement, remonte bien avant les années 1990 : c'est en effet déjà dans les années 1970 qu'il faudrait situer le début de ce processus de désagrégation de l'« ethos » bourgeois de

caractérise par la montée de la *questione settentrionale* (question du Nord), portée par les mouvements populistes et régionalistes, et au premier chef par la Ligue du Nord⁵. Le « localisme » est ainsi érigé en idéologie politique. Il s'agit d'un changement majeur sur le plan de la représentation politique⁶, qui va influencer les stratégies et les modes d'action des acteurs politiques, tant à l'échelle régionale que provinciale ou encore communale.

Cette situation se double d'une évolution des rapports inter-gouvernementaux qui se pluralisent et se complexifient par rapport à la période précédente. On assiste à une régionalisation accrue, particulièrement visible à partir des années 2000, quand le conseil régional se voit confier de nouvelles compétences et augmente sensiblement sa capacité d'investissement pour devenir un acteur puissant et « incontournable » dans le système d'action publique économique de la région milanaise. Cette montée en puissance de l'échelon régional contribue à faire de l'ombre à la métropole milanaise, théâtre d'une lutte historique – opposant la ville-centre à sa région urbaine – qui se radicalise à partir des années 1990⁷. Ainsi, malgré les promesses ouvertes par la loi instituant les « *città metropolitane* », la question métropolitaine est restée sans suite. Si l'échec de la loi 142/1990 a été général en Italie, le cas milanais se caractérise non seulement par l'absence d'une institution gouvernementale à l'échelle métropolitaine, mais aussi par un désintérêt généralisé des communes, et plus particulièrement de la ville-centre, pour toute initiative de coopération métropolitaine. Dans le territoire de la *Provincia* de Milan, on assiste à une intensification des dynamiques centrifuges⁸. De toute évidence, le système local d'action publique est fortement morcelé entre différentes institutions publiques très peu enclines à se doter d'une institution de gouvernement métropolitain.

Une question se pose : la fragmentation institutionnelle est-elle forcément incompatible avec l'émergence d'une capacité de gouvernement de l'action économique ? Dans de telles situations

la ville. Voir : Giulio Sapelli, « La città borghese e il suo "ethos" », in Massimo Negri, Sergio Rebor, (éds.). *La città borghese. Milano 1880-1968*, éds. Massimo Negri et Sergio Rebor, Milano, SKIRA, 2002, pp. 18-21.

⁵ Enzo Mingione, « Italy: the resurgence of regionalism », *International Affairs*, vol. 69/3, 1993.

⁶ I. Diamanti commente ainsi la montée en force du clivage centre-périphérie dans les territoires du Nord de l'Italie : « Le territoire et le contexte local n'étaient pas totalement absents dans l'offre de représentation politique des forces politiques traditionnelles, notamment des partis de masse. Leur enracinement dans le territoire et les liens avec les intérêts des communautés locales ont toujours été profonds. Mais la représentation territoriale et locale reste implicitement liée aux clivages religieux et/ou de classe, lesquels constituent les axes principaux sur lesquels se joue le consensus politique. Les ligues autonomistes, et en particulier la Ligue du Nord ont renversé ce modèle, en faisant du territoire la référence prioritaire de leur offre politique (sur le plan symbolique et des intérêts) et en synthétisant dans celui-ci toutes les autres raisons soutenant le consensus et les malaises auxquels elles ont donné un débouché » (Ivo Diamanti, « Localismo », *Rassegna Italiana di Sociologia*, 1993, pp. 403-424. p. 409.) (Notre traduction).

⁷ Floridea Di Ciommo, « Milan: ville centre contre métropole? », in Bernard Jouve, Christian Lefèvre, (éds.). *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, éds. Bernard Jouve et Christian Lefèvre, Paris, Elsevier, 2002, pp. 63-79.

⁸ Le début des années 1990 s'ouvre en effet avec une scission territoriale : 61 communes vont former une nouvelle *Provincia* (Lodi) et les communes de la Brianza intensifient leurs revendications autonomistes, qui débouchent en 2004 sur la création de la *Provincia* de Monza et Brianza, qui verra officiellement le jour en 2009 (voir infra).

de fragmentation, quels sont les mécanismes « de rechange » qui permettent une stabilisation des agendas et des réseaux d'acteurs ?

Dans ce chapitre, il s'agira d'étudier comment les acteurs politiques et économiques ont essayé, de manière plus ou moins coopérative, de formuler des réponses aux problématiques du développement économique-territorial. Nous allons d'abord analyser les institutions de gouvernement situées à différents échelons territoriaux (régional, provincial, infra-provincial et municipal) pour nous focaliser ensuite sur l'analyse des organisations socio-économiques que sont la Chambre de commerce et le patronat (*Assolombarda*). Ce mode de restitution reflète à la fois un parti pris analytique et l'un des principaux résultats de notre enquête. Dans ce chapitre nous avons en effet décidé de nous servir du cadre néo-corporatiste pour explorer les relations inter-organisationnelles entre institutions publiques et intérêts organisés, en mettant la focale sur les relations d'échange, et les conditionnements réciproques de leurs stratégies. Cette entrée organisationnelle de l'action publique locale n'écarte pas toutefois la question de la représentation politique : notre analyse cherche en effet à replacer les relations nouées entre institutions publiques et organisations d'intérêts économiques au sein d'un processus de restructuration de l'exercice du pouvoir politique⁹. Notre analyse nous amènera à valider la thèse de la fragmentation du système de gouvernance locale et de l'impossibilité de l'émergence de formes de coopération stabilisées dans le temps, soutenues par un *leadership* politique fort. L'absence d'un pilote unique de l'action économique reflète une forte complexité du système d'action publique, qui se caractérise par plusieurs centres de décisions et de pouvoir et une dispersion de l'autorité de gouvernement, tant horizontalement que verticalement. Plus particulièrement, les organisations d'intérêts apparaissent comme des acteurs puissants, capables de se positionner à plusieurs échelles de la régulation et jouant dès lors un rôle d'influence majeure sur les choix de développement économique-territorial.

Dans un premier temps, nous analyserons la contribution et les stratégies élaborées par les gouvernements locaux au soutien du développement économique. Ainsi nous montrerons que les réformes institutionnelles ont accompagné la structuration d'une forme de néo-régionalisme dans le cas lombard, rendue encore plus nette en raison de l'affirmation d'un bloc social modéré, représenté par les partis de centre-droit, ayant gouverné la région pour quatre législatures (1995-2013). Le conseil régional apparaît comme un acteur puissant, qui a cherché par ailleurs à contourner les autres échelons de gouvernement, en particulier la *Provincia*. Cette dernière, malgré l'étroitesse des ressources et de compétences, a essayé de porter des initiatives de coopération

⁹ Nous renvoyons aux observations de Luca Lanza, « Istituzioni, interessi organizzati e partiti politici. Ipotesi a partire dal caso italiano », *Quaderni di scienza politica*, avril 1995, p. 111-134.

métropolitaine dans le domaine du développement économique local. Cette stratégie s'inscrit dans un projet politique porté par le centre-gauche qui a cherché à proposer une alternative au modèle de développement promu par la région.

Dans un deuxième temps, nous étudierons le positionnement et les stratégies élaborées par les organisations d'intérêts, *Assolombarda* et Chambre de Commerce dans ce système d'action. Ainsi nous montrerons que l'*Assolombarda* a agit selon une double logique de reconquête et d'élargissement de la représentativité et de l'influence, dans le but de se positionner comme un acteur à part entière du développement économique local. La Chambre de Commerce a aussi consolidé sa capacité d'action, se rendant de plus en plus autonome de l'influence jadis exercée par les partis politiques. Ceci dit, elle n'a pas pu assurer qu'un pilotage limité de l'action économique, en raison de la présence des contraintes exercées par les associations patronales et les gouvernements locaux.

1 Le gouvernement du développement économique-territorial : la politique en clair-obscur

Dans cette section, nous allons analyser comment les institutions publiques – le conseil régional, la *Provincia* et la commune de Milan – sont intervenues dans la régulation des processus de développement économique-territorial. Les modes d'interventions de ces trois institutions de gouvernement se caractérisent par une faible articulation, qui s'est traduite par une segmentation des initiatives mises en place. De manière générale, la régulation publique du développement économique-territorial apparaît faible et intermittente. La faiblesse de cette régulation institutionnelle est la conséquence des limites propres aux administrations publiques locales, mais aussi de choix politiques précis. Notre analyse nous permettra de mettre en avant l'importance du politique dans la régulation sociale et dans l'organisation de l'action collective. Les décisions, autant que les non-décisions, politiques ont participé à influencer les modèles de développement économique-territorial. Plus particulièrement il est possible de repérer une différenciation des programmes d'action sur la base de l'orientation partisane. Ceci dit, nous montrerons aussi que l'action politique n'est pas orientée à un projet de renforcement de la capacité d'action des institutions publiques.

1.1 Le conseil régional et le néo-régionalisme politique

Si les régions ont été relativement en retrait durant la période de la grande turbulence politique du début des années 1990¹⁰, la réémergence d'une hypothèse fédéraliste de réforme de l'État¹¹ se concrétise dans plusieurs mesures législatives favorables à l'échelon régional. Les régions voient leurs compétences et marges d'action augmenter sensiblement. La classe politique lombarde va rapidement se saisir des opportunités offertes par ce nouveau cadre institutionnel, en investissant le projet de réorganisation de l'institution régionale et en le déclinant dans l'élaboration de politiques en faveur du développement économique territorial. De ce fait, la région devient progressivement un acteur incontournable du système de gouvernance économique milanais, au point qu'elle aurait, selon B. Dente, pris la place de l'État¹². Comme nous le verrons, cette montée en puissance repose sur un projet de centralisation politique, qui cherche à marginaliser les autres échelons territoriaux, notamment la *Provincia*, et les associations patronales, dans le système de gouvernance et de représentation des intérêts.

1.1.1 Le fédéralisme à l'italienne : vers un renforcement de la région

Pour de nombreux chercheurs, les années 1990 ont été la décennie ayant connu le changement le plus intense dans la longue histoire du gouvernement local et des relations intergouvernementales en Italie¹³. En ce qui concerne les tendances de fond intéressant l'évolution de la politique locale, et plus particulièrement régionale, cette période s'est caractérisée par plusieurs élans fédéralistes suivis par une impulsion récente à la centralisation¹⁴. Comme cela a été souligné par Bobbio, les changements intéressant la politique locale pendant les années 1990 peuvent être expliqués davantage par les effets d'une crise politico-

¹⁰ Bruno Dente, *op. cit.*

¹¹ Pour un aperçu synthétique du débat sur le fédéralisme en Italie, nous renvoyons à Donatella Della Porta, *La politica locale*, Bologna, Il Mulino, 2006. pp. 243-251, "Il mesogoverno in Italia: la realtà delle regioni e le ipotesi federaliste" et Gianfranco Pasquino, « Et pluribus una: confusione federalista », *il Mulino*, vol. 45, 1996, pp. 754- 763.

¹² Bruno Dente, « Governare l'innovazione », in AA.VV. *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Milano, Mondadori, 2005, pp. 313-335. p. 326.

¹³ Luigi Bobbio, « Italy: after the storm », in S. A. H., Rose, Lawrence E., Denters. *Comparing local governance : trends and developments*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, England; New York, Palgrave Macmillan, 2005, p. 29-46. Nous renvoyons au chapitre de Luigi Bobbio et Stefano Piperno sur le cas italien dans *Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*, eds. Michael Goldsmith et Edward G. Page, London; New York, Routledge/ECPR, 2010.

¹⁴ Paolo Perulli, « Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione », *Stato e Mercato*, vol. 90/3, 2010, pp. 365-394. Bruno Dente, « End of an era? The Monti government approach to central-local relations », Paris, SciencesPo - Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, 2012, (« LIEPP Working Paper »).

institutionnelle généralisée que par des pressions néolibérales, comme cela a notamment été le cas dans les pays anglo-saxons¹⁵.

Deux ruptures nettes se sont produites de manière concomitante au début des années 1990 : d'une part, le succès électoral du mouvement séparatiste et sécessionniste (La Ligue du Nord) et, d'autre part, le scandale de corruption et de financement illicite des partis, mieux connu sous le nom d'opération « Mains Propres », qui marque le passage à la II^{ème} République. Ces deux évènements ont eu pour effet de mettre au centre de l'agenda politique le thème de l'efficacité de la bureaucratie étatique.

La volonté d'intervenir dans la réorganisation du système politique se traduit dans des processus de réforme de l'organisation politique locale, notamment en ce qui concerne les rapports centre-périphérie. Une opportunité politique s'ouvre pour mener à bien des projets de réforme de la politique locale – en discussion depuis les années 1980 – qui avaient été bloqués puis enterrés dans les processus de discussion parlementaire. Les succès électoraux de la Ligue du Nord et la radicalisation du débat politique accélèrent cette dynamique qui se développe autour de mots-clés comme « décentralisation », « fédéralisme » et « subsidiarité ». Plusieurs initiatives sont discutées : la décentralisation des fonctions ; l'introduction de nouvelles formes de coopération interinstitutionnelle ; l'élection directe des maires ; la réforme de l'administration publique locale et la participation citoyenne. Les régions voient progressivement leur compétences et leurs fonctions renforcées par les réformes législatives des années 1990, en particulier avec les Lois *Bassanini*¹⁶ et la réforme constitutionnelle du titre V de 2001¹⁷. Cette dernière abolit le principe de suprématie hiérarchique de l'État. Elle prévoit également une réduction des contrôles sur les lois régionales et l'attribution d'une autonomie accrue dans l'orientation des formes et modalités de gouvernement, notamment en ce qui concerne l'approbation des statuts régionaux. Les régions se voient conférer toutes les fonctions qui ne

¹⁵ « During the 1980s, Italy did not espouse the neo-liberal trend that was gaining ground in Western democracies with the collapse of the Keynesian-Fordist model. Pressure to introduce a leaner state, privatize public corporations and manage the public sector with corporate methods following the dictates of New Public Management was only weak in Italy. But at the beginning of the 1990s, the situation changed drastically under the effect of two interconnected political crisis. The first shock was the rapid and unexpected success of independence and separatist movements in northern Italy. [...]. The second political shock came from the juridical investigations into bribery that, within two years (1992-1993) swept away an entire political class » (« Italy: after the storm », in Bas Denters, Lawrence Rose, (éds.). *Comparing local governance. Trends and developments*, éds. Bas Denters et Lawrence Rose, New York, Palgrave Macmillan, 2005, pp. 29-46. pp. 34-35).

¹⁶ Un premier pas vers le renforcement de l'échelon régional a été fait avec l'application de la « réforme *Bassanini* », qui correspond à un ensemble de mesures de simplification de l'administration publique et de décentralisation. Nous pouvons notamment citer le décret législatif 112/1998 : « Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59 ». URL : <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/deleghe/98112dl.htm>.

¹⁷ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n° 3, « Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione » URL : <http://www.parlamento.it/parlam/leggi/01003lc.htm>.

sont pas exclusivement de compétence nationale (politique étrangère, économique-financière, ordre public, culture, recherche et universités). L'introduction de l'élection directe du président de l'organe exécutif (*giunta regionale*) va aussi dans le sens d'un renforcement de la légitimité et de la continuité de l'action, permettant ainsi de rompre avec l'instabilité chronique des exécutifs régionaux¹⁸.

En ce qui concerne plus précisément le thème de la décentralisation des fonctions et du passage vers un système de type fédéraliste, avec un pouvoir élargi octroyé aux régions, plusieurs auteurs ont souligné le caractère contradictoire des réformes portées par un gouvernement de centre-gauche, dont la principale motivation était de contrer les discours de la Ligue du Nord. Les effets de ces réformes institutionnelles ont été différenciés selon les territoires et les sociétés locales. Si l'option fédéraliste a émergé comme une réponse à la crise institutionnelle des années 1990, son interprétation a été soumise à de fortes pressions politiques, exacerbant les disparités régionales. À ce propos, M. Keating et A. Wilson soulignent que « *instead of resolving the 'missed unification' in a coherent federal systems, reforms have increased the territorial differentiation that has long marked Italian institutional performances* »¹⁹. L'application des différentes réformes a ainsi renforcé des dynamiques préexistantes de différenciation des systèmes de régulation régionale, tout en contribuant au renforcement des inégalités inter-régionales²⁰. Dans le premier chapitre de cette thèse, nous avons souligné la place particulière que des régions comme l'Emilie-Romagne et la Lombardie ont occupée dans le processus de régionalisation. Il s'agit en effet des régions qui ont essayé, plus que d'autres, de développer des interventions structurées dans différents domaines de l'action publique (politique industrielle, environnement, etc.), en mettant en place de multiples interactions avec les intérêts socio-économiques. Les réformes fédéralistes des années 1990-2000 ont agi dans le cadre de trames régionales héritées et plus ou moins favorables au renforcement de l'institution régionale. Il est dès lors possible de parler d'une régionalisation à géométrie variable, résultant de la combinaison différenciée d'héritages institutionnels, politiques et sociaux et de réformes menées dans les décennies 1990 et 2000. C'est autour de cette combinaison que nous allons maintenant interroger l'action de la classe politique lombarde.

¹⁸ Avant l'entrée en vigueur de la réforme (1999), le système électoral régional se fondait sur une élection indirecte du conseil et du président. Par conséquent, les exécutifs étaient exposés à de fortes instabilités politiques, dépendantes de facteurs extra-locaux (crises politiques et changements des équilibres partisans à l'échelle nationale).

¹⁹ Michael Keating et Alex Wilson, « Reforming Italy: Institutional Change and the Federal Option », 2010, (« Edinburgh Europa Paper No. 2010/04 »). p. 14.

²⁰ Dominique Rivière, « Régions, néo-régionalisme, quels enjeux pour la géographie ? le cas italien », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, 2012.

1.1.2 Le « modèle lombard » : centralisation politique et doctrine de la subsidiarité

Le débat sur le fédéralisme, le néo-régionalisme et les réformes administratives évoqués ci-dessous se caractérise dans le cas lombard par des accents qui lui sont propres. Les majorités régionales de centre-droit guidées par le *governatore* R. Formigoni ont porté, au cours d'une période qui s'étale sur deux décennies (1995-2013), un programme politique visant à réorienter radicalement les modalités de production des politiques publiques régionales en promouvant un projet politique axé sur la rhétorique de la subsidiarité²¹. Ce projet s'appuie sur des éléments d'héritage historique (politique, culturel, économique) revisités à partir d'un appareil idéologique mixant revendications régionalistes et doctrine communautariste d'inspiration catholique. Historiquement, le système lombard ne se caractérise pas par la présence d'une subculture politique homogène²², comme ce fut le cas pour la Vénétie, longtemps qualifiée de « région blanche » en raison de l'hégémonie politico-culturelle exercée par la DC. Dans le cas lombard, il existe des oppositions idéologiques et territoriales plus marquées, qui ont été synthétisées dans une alliance entre la DC et le PSI. Par ailleurs, la DC lombarde se différencie de la DC nationale en raison de la présence de plusieurs courants bien spécifiques, comme la puissante « *Sinistra di Base* » (cf. chapitre 1). L'histoire politique de l'institution régionale est marquée par une forte continuité notamment en ce qui concerne la composition et la présidence des juntes (*giunte*) régionales. Ainsi, entre 1970 et 1992, la Lombardie a eu uniquement des présidents démocrate-chrétiens, comme P. Bassetti (1970-1974) et G. Guzzetti (1979-1987) qui personnifiaient l'alliance entre la sphère politico-catholique et les milieux patronaux. Pendant cette période, en dépit de l'existence de facteurs structurels pouvant déstabiliser l'action régionale (étroitesse des compétences déléguées et faiblesse des appareils bureaucratique-administratifs), la Lombardie se différencie par sa stabilité politique qui lui permet de développer une capacité de programmation et d'élaboration des politiques régionales, notamment en ce qui concerne la politique industrielle.

La période entre 1990 et 1995, qui coïncide avec la crise politique nationale, se caractérise en revanche par une très forte instabilité politique, avec trois changements de majorité au conseil et trois présidences (d'abord DC, ensuite PDS et enfin Ligue du Nord). L'affaire « Mains Propres » frappe de près l'ensemble de la classe politique régionale lombarde, contribuant à fragiliser

²¹ Ce projet politique porté par des partis de centre-droit catholique s'inspire largement des principes de l'idéologie du *New Labour* britannique. Voir : Roberto Biorcio et Tommaso Vitale, « Prefazione. La parabola del New Labour e la politica italiana », in Florence Faucher, Patrick Le Galès. *L'esperienza del New Labour. Un'analisi critica della politica e delle politiche*, 2014, pp. 7-24.

²² Marco Maraffi, « Il modello lombardo tra incrementalismo e centralismo », in *Regioni e relazioni industriali in Europa. Potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale*, Milano, Franco Angeli, 1997.

l'institution. Une fois cette période d'instabilité surmontée, un nouveau cycle politique s'ouvre avec la stabilisation du pouvoir autour du *governatore* R. Formigoni. Ces différentes séquences se caractérisent d'un point de vue général par une érosion du pouvoir des forces politiques traditionnelles comme la DC lombarde et le PSI, et, à l'inverse, par une montée des réseaux du mouvement religieux conservateur de *Comunione Liberazione* - CL (voir encadré ci-dessous), en alliance avec *Forza Italia* et la Ligue du Nord.

Encadré 14 Le mouvement religieux de *Comunione e Liberazione* (CL)

CL est un mouvement religieux conservateur fondé à Milan dans les années 1950. Au départ nommé *Gioventù studentesca*, il se voulait un mouvement spontané de jeunes étudiants catholiques (son fondateur, Don Luigi Giussani, était professeur de religion au célèbre Lycée Berchet de Milan). Il a ensuite changé de nom, pour devenir CL et s'est développé, à partir de 1969, comme un mouvement étudiant ayant un positionnement critique vis-à-vis du marxisme, notamment au sein de l'Université Catholique de Milan. CL constitue un mouvement alternatif à d'autres associations catholiques traditionnellement associées à la DC, comme par exemple l'*Azione Cattolica* (AC). Présente sur tout le territoire national, en Lombardie l'association compte plusieurs milliers de membres et des dizaines de milliers de partisans. Il s'agit d'un berceau de recrutement de la classe politique locale (mais aussi administrative, universitaire et économique). Comme le précisent Tosi et Vitale (2013), il s'agit d'une communauté fermée (au sens wébérien), à savoir une association hiérarchique, basée sur l'aide mutuelle, l'amitié, l'appartenance et la loyauté envers l'organisation. Parmi ses représentants historiques ayant exercé des fonctions politiques de premier plan, nous pouvons citer R. Formigoni ou encore M. Lupi (plusieurs fois ministre dans les gouvernements de S. Berlusconi, après avoir été adjoint à l'urbanisme de la ville de Milan pendant le mandat de G. Albertini).

Les membres de CL ont historiquement été des militants de la DC lombarde, se caractérisant par des positions très conservatrices, notamment sur le plan des droits civiques. Ils vont progressivement prendre la place des « vieux » réseaux démocrates-chrétiens en Lombardie. R. Formigoni est un ancien membre de la DC lombarde, cumulant notabilité locale et mandats supra-nationaux (il a été élu puis VP du Parlement Européen) et un représentant majeur de CL²³. Il est élu président en 1995 – position qu'il va garder pendant quatre mandats consécutifs, jusqu'à sa démission en 2013, en raison d'une affaire de corruption. L'élection directe du président, introduite pour la première fois pour la législature 2000, a permis de conforter ultérieurement son *leadership* politique, permettant par ailleurs une stabilisation des exécutifs régionaux. La victoire de Formigoni au premier tour – opposé à M. Martinazzoli (membre de la DC lombarde et plusieurs fois ministre dans la Première République)²⁴ – est particulièrement importante pour deux raisons : elle scelle la victoire de CL sur les anciens réseaux de la DC

²³ R. Formigoni a été militant de la DC lombarde. En 1975, à l'occasion du référendum sur le divorce (auquel il est fermement opposé), il fonde un mouvement politique, le *Movimento Popolare*, qui regroupe principalement des militants de CL. Bien qu'ayant été élu député de la DC pour plusieurs législatures entre les années 1970 et 1990, Formigoni rejoint le Parti de S. Berlusconi *Forza Italia* en 1994.

²⁴ Formigoni est élu avec une majorité écrasante de voix : 62% contre 31.

lombarde et inaugure la coalition de gouvernement avec la Ligue du Nord, qui n'avait pas soutenu Formigoni en 1995. Formigoni remporte par la suite les élections de 2005 et 2010, toujours au premier tour²⁵, et gouverne le conseil régional lombard jusqu'en 2013, en s'appuyant sur une majorité de centre-droit (*Forza Italia* et *Alleanza Nazionale* devenus ensuite *Popolo della Libertà* – PDL), en alliance avec la Ligue du Nord. En Lombardie, le succès remporté par *Forza Italia* et la Ligue du Nord est assez révélateur de la capacité de ces deux partis à représenter les intérêts de deux organisations essentielles dans le tissu socio-économique du Nord et de la Lombardie : le réseau des travailleurs et propriétaires des PME et TPE, frappés par la crise de la globalisation et les forces sociales du tertiaire avancé, particulièrement enracinées dans la région urbaine milanaise²⁶.

S'il existe des conditions à la fois historiques et institutionnelles favorables à la régionalisation, ces dernières ont été utilisées par la nouvelle classe politique accédant au pouvoir dans les années post-*Tangentopoli*. Plus particulièrement, le conseil régional lombard gouverné par R. Formigoni s'est saisi de l'occasion fournie par les lois *Bassanini* et la réforme constitutionnelle du titre V pour mener à bien le renforcement de l'institution régionale. Ce projet, marqué par l'objectif de mettre en place un « *buon governo* » (bon gouvernement) de l'institution régionale, est couramment qualifié par les médias de « modèle lombard » ou de « système lombard », pour souligner le caractère exemplaire de l'organisation institutionnelle régionale. Cette stratégie de l'élite politique régionale synthétise bien le compromis entre l'idéologie berlusconienne antiétatique et les revendications *leghiste* de valorisation de l'« identité lombarde »²⁷.

Le déploiement de ce modèle de gouvernement, censé être efficient et efficace, repose sur la concrétisation du principe de subsidiarité – érigé en doctrine de gouvernement. Le principe de subsidiarité se réfère à une conception des relations et de la division des pouvoirs entre l'État, la société et le marché, qui valorise les formes et les initiatives de réciprocité et d'association entre acteurs et groupes organisés. Il représente historiquement l'un des piliers de la doctrine sociale de l'Église catholique²⁸. Au cours des vingt dernières années, c'est devenu la clé de voute de l'action

²⁵ La coalition de centre-droit *Per La Lombardia* obtient 54% des voix en 2005 et 56 en 2010. Le soutien de la Ligue du Nord a été décisif pour remporter les élections.

²⁶ Arnaldo Bagnasco, *L'Italia in tempi di cambiamento politico*, Bologna, il Mulino, 1996. cit in: Roberto Biorcio, *La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo*, Roma-Bari, Laterza, 2010. p. 87.

²⁷ « Peu importe ce que vous avez, quel est votre travail ou votre orientation politique : ce qui compte c'est que vous êtes – que nous sommes – tous lombards ». [« *Non importa cio' che avete, che lavoro fate, di che tendenza politica siete : quello che importa é che siete – che siamo – tutti lombardi* »]. Présentation de la Ligue in « Lombardia autonomista », mars 1982, n° 1. in Roberto Biorcio, *op. cit.*

²⁸ Pour un approfondissement sur l'origine du principe de subsidiarité, nous renvoyons à « Sussidiarietà », *Enciclopedia delle Scienze Sociali I Supplemento (2001)*, Treccani, 2001. URL : http://www.treccani.it/enciclopedia/sussidiarieta_%28Enciclopedia-delle-scienze-sociali%29/. Consulté le 1^{er} avril 2014.

régionale²⁹, notamment dans les domaines de la santé, du *welfare*, du logement et de la planification. Il s'agit plus largement d'un principe qui organise les relations du conseil régional avec les collectivités infrarégionales, les représentants de la société civile et les citoyens³⁰.

Le principe (juridique) de subsidiarité n'est pas spécifique à la Lombardie : nous pouvons noter qu'il est aussi présent dans les traités européens et qu'il a été inclus dans les réformes *Bassanini* et dans la réforme constitutionnelle. Pourtant, dans le cas lombard, il a été érigé en doctrine imprégnant toutes les sphères d'intervention du conseil régional, devenant un élément rhétorique à la fois de promotion et de justification des choix politiques. Il est défini dans ces termes : « *Subsidiarity seems to offer an original alternative, on the one hand to the neo-liberal anti-interventionism, founded on a concept of market as sufficient mechanism of social regulation; and on the other also to interventionism and socialist collectivism, based upon an all-invasive role for the State; subsidiarity, therefore, overcomes the sterile ideological confrontation between the advocates of a dominant role for state administration and promoters of laissez faire. Rather than merely representing the means for sustained economic growth, subsidiarity is the instrument of genuine development and a humane economy, within each person enjoys the opportunity of choosing their vocation, and living in accordance with it* »³¹. L'application du principe de subsidiarité justifie ainsi un recours extensif aux formes de partenariat public-privé dans la provision des services et dans l'encouragement à la mise en place de formes d'auto-organisation des citoyens³². Une communauté de pensée, touchant à la fois la sphère politique, économique et sociale, s'est progressivement structurée en Lombardie pour favoriser la mise en œuvre de ce projet politique fondé sur la subsidiarité comme principe de régulation sociale et politique. Ainsi, un travail de formation des cadres dirigeants de la région – porté par le centre d'étude et de prospective de la

²⁹ Nous renvoyons à : IReR, Alberto Brugnoli et Giorgio Vittadini, *La sussidiarietà in Lombardia : i soggetti, le esperienze, le policy*, Milano, Guerini e Associati, 2008. Et « Lombardy's Model of Governance. Empowering Communities and Society with the Freedom to Grow », in Alberto Brugnoli, Alessandro Colombo, (éds.). *Government, governance and welfare reform: structural changes and subsidiarity in Italy and Britain*, éds. Alberto Brugnoli et Alessandro Colombo, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar, 2012.

³⁰ Le principe de subsidiarité a guidé la révision du statut et l'élaboration des lois encadrant les rapports avec les collectivités infrarégionales. Voir : IReR, *Lombardia 2010. Società, Governo e sviluppo del sistema lombardo. Rapporto alla legislatura*, Milano, Guerini e Associati, 2010. p. 37.

³¹ IReR, « "Lombardy's Model of Governance. Empowering Communities and Society with the Freedom to Grow », Milano, Paper, 2006. in « Lombardy's Model of Governance. Empowering Communities and Society with the Freedom to Grow », *op. cit.*

³² IReR, *op. cit.* p. 37.

région³³ – a été engagé afin de conforter ce changement dans l'organisation des principes de régulation et de gouvernement régional³⁴.

L'emprise et l'ampleur de cette communauté dépassent toutes deux les limites organisationnelles de l'institution régionale, qui a en effet un enracinement très fort dans la société milanaise et lombarde. De fait, elle s'appuie sur les milieux associatifs et culturels, tels que la *Fondazione per la sussidiarietà*³⁵, association à but non-lucratif se proposant de diffuser la « culture de la subsidiarité ». Nous pouvons noter que beaucoup de cadres dirigeants de ces organisations et associations, jouant un rôle de relais de la politique régionale, sont issus du même milieu culturel, la plupart étant membres actifs du mouvement religieux conservateur CL³⁶.

Ce travail de justification et de diffusion de la doctrine de la subsidiarité s'appuie aussi sur des relais extra-locaux. Des liens sont tissés avec des chercheurs internationaux afin d'approfondir (et communiquer sur) les thématiques du « bon gouvernement » lombard. Plus particulièrement, le conseil régional, et notamment son président, cherche à s'appuyer sur l'expérience du *New Labour* britannique, dont les principes ont inspiré le projet de réorientation de l'action régionale. En effet, comme le soulignent Vitale et Biorcio, il est possible de trouver plusieurs points communs entre l'appareil idéologique du *New Labour* et le projet politique du conseil régional lombard, dont le principal se retrouve dans l'idée de construire une « société de marché fondée sur la valorisation de la liberté de choix et des individus »³⁷. Ces principes ont profondément imprégné l'organisation et la régulation de nombreux domaines d'action régionale, dont notamment le *welfare*. Dans la prochaine section, nous allons analyser la déclinaison de ce projet

³³ Le centre d'étude et de prospective de la région – ex IReR (*cf.* chapitre 2), aujourd'hui rebaptisé Eupolis – accomplit des missions de conseil, d'étude, d'évaluation et de formation en appui à l'activité du conseil régional. Il agit de manière autonome et est piloté par un conseil scientifique. Il assure une activité non-négligeable de valorisation extérieure des choix politiques quant au modèle d'organisation de l'action régionale.

³⁴ Lombardia: Consiglio regionale et IReR, *La Regione che verrà: attese sociali, classi dirigenti, governo del territorio e delle amministrazioni, nuove autonomie: un quadro di ricerche per orientare la governance regionale nella stagione della sussidiarietà*, Milano, Guerini e associati, 2001.

³⁵ La *Fondazione per la sussidiarietà* a été créée en 2002 à l'initiative d'universitaires et de représentants des milieux associatifs et économiques guidés par G. Vittadini, universitaire et membre du mouvement religieux de *Comunione Liberazione* (CL). Cette association joue un rôle d'animation à travers le financement d'études, l'organisation de manifestations à caractère scientifique et culturel, la publication de revues électroniques, de rapports et d'ouvrages, ainsi que la mise en place de formations (professionnelle, étudiante et d'administrateurs locaux). Elle fournit de l'expertise et des analyses prospectives sur un large éventail de thématiques. Dans le cas spécifique du gouvernement de l'aire métropolitaine milanaise nous pouvons citer le financement d'une recherche intitulée *La città che sa cambiare: indagine su economia e società a Milano*, éd. Luigi Vergallo, Milano, Guerini e Associati, 2012.

³⁶ Sur le rôle de socialisation et de solidarité joué par les groupes de CL dans la politique locale en Lombardie, nous renvoyons à l'étude de cas sur le Haut-Milanaise, réalisée par Simone Tosi et Tommaso Vitale, *Piccolo Nord: scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto Milanese*, [Milan, Italy], B. Mondadori, 2011. Pour une synthèse en français : Tommaso Vitale et Simone Tosi, « Gouverner la reconversion industrielle dans le Haut-milanaise : interrogations sur les processus de représentation et de défense des intérêts territoriaux », *Métropoles*, vol. 12, mis en ligne le 01 mai 2013, consulté le 23 avril 2014. URL : <http://metropoles.revues.org/4679>.

³⁷ Roberto Biorcio et Tommaso Vitale, *op. cit.*

politique dans le cas des politiques en soutien au développement économique territorial, pour comprendre dans quelle mesure l'application du principe de subsidiarité a contribué à renforcer la capacité politique du conseil régional.

L'action régionale de soutien au développement économique territorial : une machine à appels à projets ?

Les réformes évoquées précédemment (lois *Bassaini* et modification du titre V de la Constitution) ont permis de renforcer les prérogatives régionales de soutien au développement économique territorial, sans pour autant faire sauter tous les verrous, notamment en termes de capacité d'investissement et de limites posées par les normes européennes pour les aides aux entreprises³⁸. Cela dit, face à la faiblesse des budgets consacrés à ce domaine dans les autres échelons territoriaux, en l'occurrence la province (voir *infra*), le conseil régional apparaît comme le seul acteur public en mesure de mobiliser des ressources financières conséquentes pour le soutien au développement.

Avant les années 1990, les interventions régionales de soutien au développement économique consistaient essentiellement en des aides (directes ou indirectes) aux entreprises, notamment pour les secteurs productifs traditionnels (métallurgie, sidérurgie, etc.) et l'artisanat. Dans les années 1980, la région avait déjà introduit des mesures de soutien à l'innovation technologique, plus particulièrement destinées aux PME au travers du CESTEC (*cf.* chapitre 1). Au cours des deux décennies suivantes, on assiste à la fois à une différenciation et à une multiplication des initiatives régionales. Au-delà des interventions classiques (soutien au crédit, garanties, etc.), le conseil régional lombard intensifie son action pour le développement technologique, l'innovation et le soutien aux systèmes productifs.

Au début des années 1990, une réflexion est engagée entre représentants des organisations patronales, consulaires et universitaires afin d'orienter les interventions de soutien à l'innovation et au développement industriel régional, dans le cadre de l'instance de consultation nommée « *Consulta regionale per l'innovazione* »³⁹. À l'issue des travaux des comités, des secteurs

³⁸ Comme on peut le lire dans le rapport de fin de législature de 2010, « l'intervention régionale ne dispose pas de la masse critique financière nécessaire pour pouvoir avoir des répercussions déterminantes sur la compétitivité du système productif lombard. [...] Le cadre législatif reste encore assez fragmenté et discontinu. Cependant, cela n'a pas empêché à la région Lombardie de promouvoir une série d'instruments permettant d'accompagner les transformations du tissu productif » IReR, *op. cit.* pp. 132-133 (Notre traduction).

³⁹ La *Consulta* est une instance de consultation mise en place pour favoriser la participation des intérêts socio-économiques organisés pour l'action publique régionale, tant sur le plan politique que technique. Les membres invités de la *Consulta* sont : Unioncamere, universités, syndicats de travailleurs, CNR, Federlombarda, associations

d'investissement « prioritaires » sont identifiés⁴⁰. Sans avoir de valeur contraignante pour les décisions régionales, ces secteurs deviennent les cibles des politiques régionales de soutien aux districts dans les années 1990 puis aux filières et *metadistricts* dans les années 2000. Au début des années 1990, le ministère de l'Industrie opère une première reconnaissance des systèmes productifs⁴¹ et confie aux conseils régionaux la tâche d'identifier des regroupements productifs et de mettre en place des actions ciblées pour les entreprises localisées dans les districts. Il est possible d'identifier deux moments marquants dans la structuration d'initiatives régionales de soutien aux districts : une première période (de l'introduction de la loi jusqu'à la fin des années 1990) se caractérisant par la prééminence des interventions assez standardisées ; et une deuxième période, après 2000, durant laquelle certaines régions, bénéficiant désormais d'une plus ample autonomie, se tournent vers l'innovation technologique et le soutien à la R&D.

Dans la première phase (entre 1991 et 2001), l'action régionale pour les districts consistait grosso modo en la distribution de financements aux entreprises ou en des actions de financement d'infrastructures par le truchement de l'agence régionale d'investissement, la *Finlombarda*. Les actions collectives pour inciter la collaboration avec d'autres acteurs, notamment de la sphère universitaire, de la R&D et de la finance, étaient très limitées⁴². La Lombardie suivait ainsi la tendance générale. Il faut aussi ajouter que la prise en charge de la politique de districts par les régions n'était pas encadrée par des indications nationales précises sur les modes d'allocation de ressources et de gouvernance du district. Cela a entraîné un certain chaos dans les solutions institutionnelles proposées – chaos qui s'est traduit par une forte différenciation infranationale⁴³. Cette tendance s'est par ailleurs intensifiée à partir des années 2000⁴⁴, lorsque certaines régions

des artisans et coopératives, IReR, Cestec et *Finlombarda*. Voir : Regione Lombardia, Assessorato industria e artigianato, Servizio industria, *Interventi regionali nel settore industriale*, Milano, 1990.

⁴⁰ Il s'agit notamment de la biotechnologie, la bioingénierie, la robotique, le laser et la chimie.

⁴¹ Legge, 5 octobre 1991 n°317, "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo di nuove imprese". Voir l'article 36 « Sistemi produttivi locali, distretti industriali e consorzi di sviluppo industriale ». Le district industriel est défini dans les termes suivants : « aire territoriale caractérisée par une concentration élevée de petites entreprises et une spécialisation productive particulière, où il existe un rapport particulier entre présence des entreprises et population résidente ».

URL :

http://www.ilsole24ore.com/art/SoleOnLine4/Speciali/2006/documenti_lunedì/18settembre2006/L_317_1991.pdf?cmd%3Dart. Consulté le 12/02/2014.

⁴² Giovanna Bossi et Giuseppe Scellato, « Politiche distrettuali per l'innovazione delle regioni italiane », Roma, Fondazione per la promozione dell'innovazione tecnologica (COTEC), 2005, p. 121.

⁴³ Les districts industriels sont typiquement structurés autour des associations de services aux entreprises (*consorzi, centri servizio*) rattachées à des instances de pilotage stratégique (comités des districts). La composition de ces dernières est très hétérogène (incluant les collectivités territoriales, les institutions consulaires, les associations patronales et syndicales, etc.). Nous pouvons identifier deux modèles organisationnels : le premier – adopté par le conseil régional lombard – où les organisations d'intérêt économique (consulaires et patronales) gèrent *de facto* le comité de district ; et le deuxième qui voit en revanche une participation accrue des collectivités territoriales (région, province, groupements des communes etc.) dans la gouvernance du district.

⁴⁴ Maria Cristina Origlia, « Sviluppo, dodici Regioni "apripista" », *IL SOLE 24 ORE [Dossier Distretti Produttivi]*, 21 mars 2006, p. 2.

ont infléchi leurs interventions, les orientant davantage vers l'innovation technologique. À cet égard, le conseil régional lombard a promu la création de « *metadistricts* industriels », à savoir des districts thématiques, couvrant différentes filières, sans obligation de continuité territoriale⁴⁵. Cette réorientation technologique de la politique de districts s'inscrit dans un processus plus ample de prise en charge par les régions de l'action de soutien à l'innovation et à la R&D⁴⁶. La région Lombardie n'échappe pas à cette tendance et se dote d'une stratégie régionale d'innovation, qui acquiert un rôle de premier plan dans le projet de régionalisation⁴⁷. La politique étatique du MIUR (ministère de l'Éducation, des Universités et de la Recherche), qui lance à partir de 2003 une politique de soutien aux districts technologiques⁴⁸, et la stratégie européenne de Lisbonne ont été à cet égard de puissants accélérateurs de l'orientation technologique de l'action régionale.

Au-delà de la dimension technologique, l'action régionale se réoriente progressivement vers la promotion de formes de collaboration entre entreprises. En 2008, avec le projet DRIADE (*Distretti Regionali per l'Innovazione, l'Attrattività e il Dinamismo dell'Economia locale*)⁴⁹ et de manière plus manifeste avec le programme ERGON lancé en 2010 (*Eccellenze Regionali a supporto della governance e dell'organizzazione dei network di imprese*)⁵⁰, l'« entrée territoriale » (*place based*) est progressivement abandonnée au profit d'une approche centrée sur les filières et les collaborations « thématiques », sans obligation de contiguïté territoriale, notamment au travers de la promotion des formes de collaboration entre entreprises (« réseaux d'entreprises »). La notion

⁴⁵ Pour plus des détails sur les secteurs d'activité, la localisation géographique et les mesures octroyées aux districts (16) et aux *metadistricts* (5) nous renvoyons à : IReR, « The region of Lombardy, Italy: Self-Evaluation Report », OECD Reviews of Higher Education in Regional and City Development (IMHE), 2010. <http://www.oecd.org/edu/imhe/45797705.pdf>. Voir aussi : DGR 16 marzo 2001, n. VII/3839, « Individuazione dei distretti industriali di specializzazione produttiva ed approvazione delle linee di indirizzo per la definizione dei criteri per l'individuazione dei distretti tematici/meta distretti, in attuazione della l.r. 5 gennaio 2000, n°1.

⁴⁶ Avant la réforme constitutionnelle de 2001, le soutien à l'innovation, la R&D, était en effet une compétence nationale.

⁴⁷ Roberto Formigoni, « Crescere per essere competitivi », *Impresa & Stato*, vol. 73, 2005. Ainsi, initialement la coordination en soutien de la R&D et de l'innovation technologique avait été rattachée directement à la Direction Générale de la Présidence. Voir : IReR, *op. cit.* p. 150. Pour un bilan des actions, nous renvoyons à : DG Attività Produttive, Ricerca, Innovazione, « Documento Strategico per la ricerca e l'innovazione », Milano, Regione Lombardia, 2013 (« Stato di attuazione delle politiche regionali a chiusura della IX legislatura »).

⁴⁸ Valeria Miceli, *Distretti tecnologici e sistemi regionali di innovazione. Il caso italiano*, Bologna, il Mulino, 2010, (« Collana della Fondazione Edison »). La politique nationale de soutien aux districts technologiques n'a pas été développée dans un cadre global unique, comme cela a été le cas en France pour la politique des pôles de compétitivité lancée en 2005. Il existe des programmes de financements pluriannuels (PNR - *Piani nazionali di ricerca*). Toutefois, la labélisation des districts (équivalents des pôles de compétitivité français) s'est souvent faite de manière ponctuelle par le biais d'accords *ad hoc* avec les régions.

⁴⁹ Le projet bénéficie des ressources du conseil régional et du ministère des Activités Productives (*Ministero dello Sviluppo Economico*). Le projet DRIADE est composé de deux volets : le premier consacré aux filières productives *high-tech* dites émergentes et le deuxième au soutien des formes de collaborations de micro-entreprises (TPE et artisanat).

⁵⁰ Le projet ERGON cherche à inciter l'agrégation entre PME à travers l'établissement d'un contrat de réseau (*contratto di rete*), à savoir un instrument d'agrégation juridique permettant de mutualiser des fonds sur des projets de collaboration spécifiques.

de « réseaux », tant dans le cas des politiques technologiques et de l'innovation que dans le cas du soutien à des formes de collaboration entre entreprises, devient ainsi un cadre puissant de l'action régionale. Encore une fois, l'adoption de ces mesures par le conseil régional suit des tendances générales, avec l'incitation de la part de l'État à la création de « nouveaux clusters technologiques »⁵¹ et à la diffusion d'incitations financières liées aux « contrats de réseau ». Ces mesures concentrées sur l'*high-tech* et les systèmes productifs (districts, *metadistricts* et réseaux d'entreprises) n'excluent pas des initiatives plus classiques destinées notamment aux PME : soutien au crédit, garantie, finance, etc. Ces interventions ont été ordonnées par une loi régionale approuvée en 2007, qui, encore aujourd'hui, représente le cadre de référence pour l'action économique de la région vers le soutien aux entreprises⁵². Nous pouvons noter que, dans le cas de la politique de soutien aux entreprises, le conseil régional a fait le choix de ne pas identifier de secteurs d'action prioritaires, mais d'agir sur des facteurs de compétitivité qualifiés de transversaux : fiscalité ; crédit ; incitations variées (innovation, coopération, etc.) ; finance ; promotion et information/transparence du marché. Ce choix correspond à un souci d'adaptation aux besoins (notamment financiers) du large tissu des PME et TPE lombardes.

Si le changement qui s'est produit dans le contenu de la politique régionale reste modeste, la situation est tout autre pour les dispositifs de régulation adoptés. Dans la période considérée, le conseil régional s'est en effet appuyé de manière stable sur un mode d'intervention : la mise en place d'appels à projets – traduction opératoire du principe de subsidiarité évoqué précédemment. L'adoption de cet instrument se justifie par le souci de valoriser des acteurs cibles des initiatives publiques : les entreprises, les centres de recherche, les universités, etc. Allant des initiatives de soutien à la R&D aux politiques d'incitation aux regroupements d'entreprises, le dispositif de l'appel à projet apparaît comme la voie choisie par le conseil régional pour inciter le portage d'actions collectives pour le développement économique territorial. Ce mode de régulation est parfaitement calqué sur les principes de gestion des fonds communautaires de développement régional (dont, par ailleurs, les régions en Italie sont autorités de gestion depuis le début des années 2000) et s'inspire des principes du NPM (*New public management*), dont les correspondances avec les orientations propres à la déclinaison lombarde du

⁵¹ Il s'agit de regroupements thématiques nationaux d'entreprises, institutions de recherche, universités, districts industriels (*consorzi*, associations, etc.) présents dans plusieurs régions et concentrés sur un domaine spécifique de recherche technologique considéré d'intérêt stratégique pour le développement industriel du pays. Cette mesure a été prise en 2012 par le ministère de l'Éducation, des Universités et de la Recherche (MIUR).

⁵² Legge regionale 1 del 2 febbraio 2007 "Strumenti di competitività per le imprese e il territorio della Lombardia". URL : http://www.consiglio.regione.lombardia.it/c/document_library/get_file?uuid=686e68cd-4b7c-4b23-8507-6f7fc9180e32&groupId=38960.

principe de subsidiarité sont mises en avant⁵³. Pourtant, l'application du principe de subsidiarité se veut éminemment « centralisatrice », à savoir orientée vers l'idée de conforter le rôle du conseil régional par rapport à d'autres organisations, collectivités territoriales et associatives susceptibles de contester son *leadership* (voir infra). Plus particulièrement, l'instrument de l'appel à projet permet à la région d'établir un contact direct avec les bénéficiaires des aides régionales. L'action collective de soutien au développement est organisée dans les territoires sans qu'y soient associées les collectivités infrarégionales et les associations de représentation des intérêts des entreprises. Elle est dès lors laissée à l'initiative autonome des acteurs cibles des politiques : entreprises, universités, agences de développement, etc.

Les services régionaux, où domine une culture administrative juridique de droit public et administratif, s'occupent prioritairement de la préparation des textes des appels à projets et du suivi des dossiers. La gestion et le suivi de la distribution des fonds sont quant à eux assurés par la société financière régionale *Finlombarda* et par le CESTEC⁵⁴. L'évolution de l'actionnariat et des fonctions du CESTEC est aussi assez représentative du redéploiement du conseil régional et des relations nouées avec les associations patronales. Créé en 1979 sous impulsion de l'association des industriels lombards, au fil des années 1990, le centre réduit sensiblement ses activités, en raison notamment de l'instabilité politique et des affaires de corruption impliquant le conseil régional. À partir des années 2000, le CESTEC devient une société contrôlée uniquement par le conseil régional et modifie sensiblement ses fonctions. Le centre s'occupe désormais de fournir une assistance technique aux services administratifs régionaux et d'assurer la gestion financière des fonds européens destinés à soutenir l'innovation pour les PME. Plus particulièrement, il est chargé, avec la *Finlombarda*, de la gestion et de la distribution de « *vouchers* », à savoir des facilitations financières qui peuvent être utilisées par les entreprises pour avoir accès à des biens et services dans le domaine de l'innovation, du crédit, de l'internationalisation, etc.

Le recours extensif aux appels à projets et aux aides financières indirectes s'est fait au détriment de la cohérence de la politique régionale : il est en effet quasiment impossible pour la plupart des interlocuteurs que nous avons sollicités de parler d'une politique globale de la région pour le

⁵³ « The new public management literature has stressed the impact of motivational and ideal structures in creating an environment favourable to competition, choice, autonomy, ultimately contributing to an improvement in the quality and efficiency of social services », G. Vittadini p. 25, in « Lombardy's Model of Governance. Empowering Communities and Society with the Freedom to Grow », op. cit.

⁵⁴ La *Finlombarda* gère annuellement environ 4 milliards d'euros, qui sont mis à disposition pour le financement de projets en soutien aux entreprises, infrastructures, habitats, services à la personne, etc. Elle a récemment fusionné avec le CESTEC, centre spécialisé dans la gestion des fonds régionaux et européens en soutien aux PME et à l'artisanat.

soutien aux activités de production et d'innovation. La multiplication des appels à projets a en effet entraîné une fragmentation des initiatives et des fonds. Ainsi, l'action régionale de soutien au développement économique territorial est assimilée par les dirigeants régionaux à une sorte de « *bandificio* »⁵⁵ (machine à appels à projets), où le principe de subsidiarité se traduit dans la philosophie du « débrouillez vous ! »⁵⁶. Ce constat est largement partagé par les associations patronales, tant dans le domaine industriel que dans celui de l'artisanat ou de la micro-entreprise. Ainsi, une chargée de mission de CNA Lombardia (association des artisans et des TPE et PME) s'exprime au sujet de la politique régionale de soutien aux « réseaux d'entreprises » :

« Il y a des “modes” qui se succèdent mais, sans projet collectif, on risque facilement de se perdre. La région Lombardie a récemment mis 20 millions d'euros sur les réseaux d'entreprises, ce qui n'est pas rien. Avec cet argent, il est possible de soutenir des investissements, mais il faudrait aussi évaluer l'impact réel de ces incitations sur les stratégies des entreprises. Ce type d'intervention est utile pour orienter le marché, mais, sans contribution publique, les projets sont souvent abandonnés par les entreprises. Au-delà des déclinaisons de la politique européenne et nationale, il faudrait des idées, une politique plus active »⁵⁷.

Ainsi, suite aux réformes de 1997 et 2001, le conseil régional a sensiblement renforcé son action de soutien aux entreprises et au développement économique territorial, notamment du point de vue financier. Cette évolution s'est traduite par la mobilisation d'instruments néo-managériaux permettant de piloter à distance le développement économique territorial, sans pour autant les encadrer dans un projet global et cohérent. Ainsi, si le conseil régional dispose de nombreux dispositifs pour pouvoir influencer les processus de développement des territoires infrarégionaux, une coordination et une planification des interventions semblent cependant manquer. Les ressources sont éparpillées dans de nombreux projets et programmes d'actions. Ceci peut être interprété comme un signe de l'incapacité de coordination de l'administration régionale, reproduisant les modes d'interventions de l'État en économie. Comme le souligne le juriste S. Cassese : « L'État italien a à sa disposition de nombreux instruments pour pouvoir influencer l'économie, ce qui est le cas de très peu d'États modernes. Ceci dit, il ne manque pas uniquement de pilote, l'appareil public est acéphale, de sorte qu'il est très difficile d'assurer une direction unitaire de tous les instruments, justement car il manque un ordonneur. La palette des instruments se plie souvent aux exigences de l'économie et finit par avoir plus de coûts que de

⁵⁵ Entretien avec le directeur du département entrepreneuriat, *Direzione Industria, Artigianato, Edilizia, Cooperazione*, Regione Lombardia, 22/05/2012.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Entretien avec une chargée de mission services aux entreprises, internationalisation et compétitivité, CNA Lombardia, 13/04/2012.

bénéfices »⁵⁸. Cette absence de coordination reflète aussi un choix politique précis, cherchant à satisfaire les demandes et les pressions du plus grand nombre d'entreprises (notamment des PME), représentant un bassin électoral crucial pour le centre-droit.

La territorialisation de l'action régionale : des coalitions par contrats

Le principe de subsidiarité a inspiré non seulement les instruments de gouvernement mais aussi l'organisation des relations avec le système des « autonomies » – terme permettant d'englober à la fois les collectivités locales (*Provincia, comuni*) et les « autonomies fonctionnelles » (Chambres de commerce et universités, voir infra), prévues par les lois *Bassanini* de 1997⁵⁹. Une réorganisation a été amorcée en 2000 et a impliqué une révision et une clarification de la répartition des compétences entre échelles territoriales dans plusieurs domaines d'intervention régionale : économie, territoire, environnement, infrastructures, services à la personne et *welfare*. Elle s'est par ailleurs accompagnée d'une restructuration organisationnelle profonde des services du conseil régional⁶⁰. À propos de la réception et de la mise en œuvre par le conseil régional lombard des directives de la réforme *Bassanini*, Lassini parle de l'existence d'une sorte de « *Bassanini-imprese* » (Bassanini-entreprises)⁶¹ pour rendre compte notamment de la place accordée par le conseil régional aux Chambres de commerce dans la cogestion des interventions de soutien au développement. En revanche l'établissement d'accords de coopération avec les collectivités locales infrarégionales, notamment provinciales, a été plus difficile⁶², comme le montre bien l'exemple de la *Provincia* de Milan (voir infra). Le conseil régional a choisi de ne pas se servir de la possibilité offerte par la réforme constitutionnelle de déléguer des compétences aux collectivités infrarégionales, en particulier provinciales. C'est donc par le biais des accords

⁵⁸ « Lo stato italiano è dotato di strumenti per influenzare l'economia come pochi altri Stati moderni. Ma non solo, manca una guida, perché vi è solo 'un apparato pubblico spesso acefalo, si che è difficile una direzione unitaria di tutti gli strumenti proprio perché manca l'indirizzatore. Lo stesso strumentario di intervento è piegato alle esigenze dell'economia e finisce per presentare costi maggiori che benefici » Sabino Cassese, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998, (« Saggine »). p. 73.

⁵⁹ Legge regionale 5 gennaio 2000, n°1 « Riordino del sistema delle autonomie in Lombardia ». Attuazione del d.lgs. 31 marzo 1998, n°112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n°59).

⁶⁰ En ce qui concerne le domaine du développement économique territorial, cela a concerné deux directions régionales : *Artigianato, nuova economia, ricerca e innovazione tecnologica* (artisanat, recherche et innovation) et *Industria, piccola media impresa e cooperazione turismo* (industries, PME). Pour plus de détails, voir : Edoardo Ongaro et Giovanni Valotti, *La gestione del decentramento. Governance e innovazione organizzativa nell'esperienza di regione e enti locali in Lombardia*, Milano, Giuffrè, 2005. En particulier le chapitre 3, «Le scelte strategiche delle direzioni generali: analisi e primi elementi di valutazione».

⁶¹ Angelo Lassini, « Bassanini/Imprese, regione e camere di commercio », *Impresa & Stato*, vol. 47, septembre-ottobre 1998.

⁶² IReR, *op. cit.* p. 85.

passés avec les organisations consulaires que le conseil régional a essayé de réaliser une « territorialisation » de son action.

En ce qui concerne la concertation avec les organisations socio-économiques, le conseil régional a mis en place différentes instances préalables à l'élaboration des politiques publiques (*Tavoli Territoriali di Confronto*, comités stratégiques, etc.)⁶³. L'instance la plus large est le *Patto per lo sviluppo dell'economia del lavoro in Lombardia*, introduit en 1998 et renouvelé à chaque législature. Cette instance associe traditionnellement collectivités locales (provinces), associations patronales et syndicales, associations du tiers secteur, banques, etc. Il s'agit d'une instance de concertation sur les enjeux stratégiques de développement économique et social de la région, dans laquelle la concertation est « mise en scène » et les accords sont difficiles à obtenir⁶⁴. Ainsi s'exprime un dirigeant de *Confindustria Lombardia* à propos du *Patto per lo sviluppo*:

« *Confindustria Lombardia* a une position critique. Le conseil régional a privilégié une approche essentiellement procédurale, sans récompenser la substance et les contenus. La communication des documents, en grande partie déjà élaborés et aboutis, pour obtenir un avis préalable, a été faite avec très peu de préavis. D'ailleurs, le *Patto per lo sviluppo* est une arène très large, avec les Chambres de commerce, les collectivités locales, les banques, les universités, les syndicats, etc. Nous avons demandé à plusieurs reprises de renforcer le travail en amont, de manière plus informelle et moins ritualisée, afin de pouvoir travailler de manière paritaire : de cette façon il serait possible d'obtenir plus facilement un véritable consensus. Il ne s'agit pas de reproduire un modèle de *consociativismo*⁶⁵ mais de privilégier l'apport des associations de représentation des intérêts »⁶⁶.

Les relations avec les associations patronales apparaissent problématiques en raison de la concurrence potentielle que ces associations sont à même d'exercer vis-à-vis du *leadership* régional et surtout des réseaux de CL dans la représentation des intérêts des entreprises. Il existe en revanche une collaboration plus stricte qui a été cultivée avec les organisations consulaires, pour la mise en commun de ressources financières et le partage des programmes d'action. À partir des années 2000, le conseil régional a en effet établi de manière systématique avec les chambres consulaires des accords de partenariat dans le cadre des politiques de soutien à la compétitivité des entreprises. Cette collaboration ne se veut pas uniquement « figurative », comme dans le cas

⁶³ Matteo Bolocan Goldstein et Paolo Perulli, « Rapporto sulla concertazione territoriale in Lombardia », Milano, Ires Lombardia, 2001.

⁶⁴ « Les instances sont larges car elles reflètent le caractère fragmentaire de la représentation en Italie, pensez notamment au commerce et à l'artisanat. Dans le pacte pour le développement, il y a une pluralité d'acteurs et donc il est quasiment impossible d'arriver à une convergence : les propositions ne sont pas réellement partagées ». Entretien avec le directeur services aux entreprises, *Unioncamere Lombardia*, 09/03/2012.

⁶⁵ Le terme « *consociativismo* » se réfère à un régime politique dans lequel la stabilité politique est le résultat basé sur un système d'arrangements et de compromis entre les partis de la majorité et de l'opposition, afin d'apaiser les tensions sociales. Le terme a été utilisé dans le langage courant avec une connotation négative, pour indiquer des pratiques de répartition du pouvoir et des ressources entre partis politiques et autres organisations d'intérêts. Voir : <http://www.treccani.it/vocabolario/consociativismo/>.

⁶⁶ Entretien avec le directeur-adjoint, *Confindustria Lombardia*, 20/03/2012.

des instances de concertation collective, mais orientée vers l'action. Ainsi, selon un dirigeant de l'*Unioncamere* (association régionale des Chambres de commerce) :

« Durant les dernières années, nous avons fait un effort important pour essayer de favoriser les vellétés de collaboration et les faire fructifier dans des politiques communes pour la compétitivité »⁶⁷.

Cette volonté se retrouve dans la mise en place, en 2006, d'un « comité stratégique pour la compétitivité », qui a débouché sur différentes initiatives : notamment la loi régionale pour la compétitivité de 2007 (voir ci-dessus) et plus précisément la signature d'un *accordo di programma* (AdP) pour la compétitivité avec l'*Unioncamere Lombardia* (l'association régionale des chambres consulaires). Cet accord, signé en 2006 et renouvelé en 2010 (jusqu'à 2015), est considéré par le conseil régional comme une mesure institutionnalisant la collaboration étroite entre la région et le système consulaire lombard :

« Les chambres de commerce sont ainsi consacrées comme nœuds du tissu entrepreneurial régional, faisant le relais entre les attentes et les instances des entreprises et des territoires qu'elles représentent, et l'accompagnatrice de la Région dans la formulation de sa stratégie et de ses instruments de soutien »⁶⁸.

L'AdP est structuré autour de trois axes : compétitivité des entreprises, développement et attractivité des territoires, et soutien à l'artisanat/TPE. L'AdP n'est pas une spécificité lombarde, car d'autres régions ont aussi mis en œuvre des accords similaires sous forme de contrat public-privé. Il est toutefois possible de souligner la forte implication des acteurs consulaires, tant sur le plan des ressources apportées que de l'expertise technique ou encore de l'engagement dans la mise en œuvre des mesures. En ce qui concerne les ressources financières, même si la participation de la région est dominante, les chambres consulaires participent à hauteur de 37,78% du montant total (258,757 millions d'euros pour la période 2006-2009). Par ailleurs, l'AdP a été cogéré au travers de comités techniques et d'un secrétariat co-présidé par des dirigeants de la DG *Industria* et d'*Uniocamere Lombardia*. L'AdP comporte des objectifs multiples :

« Dans un contexte de raréfaction des ressources, il était nécessaire de mettre de l'ordre dans les actions de la région et des chambres consulaires territoriales, pour rendre les politiques publiques plus efficaces. Pour la région, l'enjeu était de quadriller le territoire au travers des Chambres de commerce et de diffuser par capillarité les politiques régionales. Pour les Chambres, il s'agissait de disposer d'une prise plus importante sur les ressources injectées dans leurs territoires de référence »⁶⁹.

⁶⁷ Entretien avec le directeur services aux entreprises, *Unioncamere Lombardia*, 09/03/2012.

⁶⁸ IReR, *op. cit.*, p. 134.

⁶⁹ Entretien avec le directeur services aux entreprises, *Unioncamere Lombardia*, 09/03/2012.

Dans cette optique, les chambres consulaires peuvent être considérées comme une sorte de « relais territoriaux » des politiques régionales, qui ont permis au conseil régional de mieux adapter ses politiques en fonction des besoins des territoires. La coopération entre le conseil régional et les Chambres de commerce trouve ainsi sa justification dans des motivations d'« efficacité de l'action publique »⁷⁰. Autrement dit, elle orientée vers l'action, c'est-à-dire vers la mise en œuvre de mesures et d'actions au travers la mise en commun des ressources financières et de l'expertise administrative des deux partenaires, le conseil régional et l'*Unioncamere*. Du point de vue des mesures et projets engagés pour la période 2006-2009, la plupart des ressources ont été destinées au soutien de l'innovation (40%) et de l'internationalisation (27%). La région milanaise (*Provincia di Milano*) a bénéficié d'environ 30% du budget à disposition⁷¹. Nous pouvons aussi noter que, dans le domaine de la compétitivité, l'action de l'AdP s'est traduite par une forte fragmentation, au travers notamment de la multiplication des « appels à projets » et des « *vouchers* » de soutien aux entreprises (cf. Annexes n° 4.1).

En conclusion, la période analysée montre une intensification de l'action régionale de soutien au développement économique territorial, avec une différenciation des initiatives et un infléchissement du soutien à l'innovation et la R&D. Ce processus s'inscrit dans un projet politique plus ample de réorganisation et de renforcement de l'institution régionale, supporté par une coalition de centre-droit, qui a gouverné la région pendant quatre législatures (1995-2013). Malgré les appels à la subsidiarité, le conseil régional a cherché tout au long de cette période à renforcer son rôle d'instance de régulation, en centralisant les fonctions et en limitant la délégation des compétences, notamment aux collectivités infrarégionales. Les relations avec les instances de représentation des intérêts (consulaires et patronales) ont été gérées de manière ambiguë. D'un côté, la région a mis en place des scènes de négociation et de concertation visant à inclure les partenaires sociaux dans le processus d'élaboration de la politique régionale. De l'autre, ces scènes ont le plus souvent été perçues comme une théâtralisation de la concertation. Ainsi, les relations avec les intérêts organisés, en l'occurrence consulaires, se sont principalement fondées sur l'échange et la mise en commun des ressources financières.

La traduction du principe de subsidiarité dans la politique régionale de soutien au développement économique s'est traduite par l'adoption de principes d'organisation et de régulation s'inspirant du NPM, avec le choix revendiqué d'accorder plus de place aux initiatives des acteurs (cibles) des politiques publiques, au travers d'un système de mise en compétition et d'appels d'offre. La

⁷⁰ Marino Regini, *Confini mobili: la costruzione dell'economia fra politica e società*, Bologna, Il Mulino, 1991.

⁷¹ Regione Lombardia, Unioncamere Lombardia, «Relazione attività 2010 e sintesi dei risultati complessivi 2006-2009 ». p. 10.

sollicitation directe des acteurs cibles de politiques publiques a permis au conseil régional de s'assurer un contrôle (certes indirect) sur le développement de « ses » territoires, y compris celui de la région urbaine milanaise, tout en contournant les acteurs des niveaux infrarégionaux, notamment les provinces (voir ci-dessous). L'inscription de ce mode de régulation dans un projet politique de promotion d'un modèle d'action territoriale, fondé sur la diffusion d'un récit et d'une rhétorique très puissante a *in fine* permis de conforter la montée en puissance de la région.

1.2 L'action de la Provincia, l'activisme des communes « périphériques » et l'impossible médiation métropolitaine

La région Lombardie n'a pas directement pris en charge la conception d'un projet de développement pour la région urbaine milanaise, voyant essentiellement la métropole comme un échelon concurrent à neutraliser⁷². C'est plutôt au sein de communes « périphériques » de la région urbaine que l'on observe l'émergence de mobilisations locales en soutien au développement économique, que la *Provincia* de Milan cherchera par la suite à inciter, fédérer et coordonner afin de porter une stratégie de développement métropolitain. Le processus de réaffectation et de requalification des friches industrielles dans la commune de *Sesto San Giovanni* au Nord de Milan offre l'opportunité de construire un laboratoire d'action publique, duquel va progressivement émaner un modèle et un projet politique alternatif à celui porté par la classe politique aux échelles régionale et municipale (voir infra). C'est sur la base de cette expérience qu'un réseau – impliquant des acteurs issus de la sphère politico-administrative et des milieux de l'expertise et universitaires – va se structurer autour de la *Provincia di Milano* et chercher à proposer un projet de développement intégré pour l'ensemble de la région urbaine, largement inspiré par la doctrine du développement local (*sviluppo locale*, voir infra). Dans cette section, nous allons interroger l'influence de cette approche sur l'action de la *Provincia* dans le domaine du développement économique territorial et notamment la manière dont certains élus provinciaux s'en sont saisi pour essayer de s'imposer dans le système de gouvernance locale. Nous allons nous focaliser sur les initiatives engagées entre 1994 et 2011, que nous analyserons au prisme des relations qui se sont nouées entre les « acteurs intermédiaires »⁷³ de l'action publique locale :

⁷² Le conseil régional lombard n'a rien fait pour trouver une solution à la « question métropolitaine », qu'il a par ailleurs amplement contribué à bloquer.

⁷³ La catégorie analytique d'« acteurs intermédiaires » a été forgée par O. Nay et A. Smith pour qualifier un ensemble d'acteurs jouant un rôle d'interface entre plusieurs univers institutionnels, niveaux et secteurs de l'action publique. Ces acteurs correspondent typiquement (bien que non exclusivement) aux experts de l'action publique. Ils se caractérisent davantage par leur action de médiation entre sphères institutionnelles que par l'uniformité de leur

universitaires, experts, dirigeants et élite politique provinciale. Le choix de se focaliser sur le rapport entre élus et experts-dirigeants nous permettra d'interroger la relation entre les idéologies partisanes et les idéologies professionnelles du développement local⁷⁴. Plusieurs questionnements surgissent à propos du profil et du rôle des experts du développement local et de l'articulation de ceux-ci avec les élus : sont-ils porteurs d'une vision « apolitique » du développement local ? Ont-ils assuré une médiation avec les organisations d'intérêt économique (patronat et Chambres de commerce) ? Ce prisme s'est avéré particulièrement fécond pour analyser l'évolution de l'action provinciale de soutien au développement économique territorial : il nous permettra de souligner le maintien de logiques de politisation, qui semblent réfuter la thèse d'un affaiblissement des oppositions idéologiques-partisanes dans le cas milanais.

Notre analyse s'articulera en deux temps. Nous montrerons que, entre 1995 et 2004, l'action provinciale se caractérise, malgré les alternances politiques, par une certaine stabilité et surtout par une faible politisation de l'institution provinciale. Cette situation s'explique par la primauté d'une culture professionnelle qui fait de l'approche du développement local un élément fédérateur des acteurs politico-administratifs et des experts ou consultants impliqués dans ce domaine d'action publique. Dans cette première séquence, les élus se limitent à inciter les projets, sans pour autant intervenir de manière directe dans l'orientation de l'action. En revanche, la deuxième séquence (de 2005 à 2011) se caractérise plus particulièrement par un retour en force du politique dans l'action publique locale et une politisation plus nette des débats et des enjeux, aussi bien dans le mandat de F. Penati (centre-gauche) que dans celui de G. Podestà (centre-droit). Suite à la victoire du centre-gauche en 2005, l'ensemble des initiatives et des compétences accumulées dans le domaine du développement local sont mises au service d'un

statut. Nay et Smith identifient deux dimensions de la médiation : « d'une part l'activité de "généraliste" qui consiste à construire du "sens commun" entre des milieux institutionnels qui ne recourent pas aux mêmes savoirs et aux mêmes représentations (c'est la dimension cognitive de la médiation) ; d'autre part par l'activité de "courtier" qui consiste à rechercher des solutions acceptables entre des groupes éloignés qui peuvent trouver un avantage à coopérer même s'ils ne poursuivent pas les mêmes objectifs et n'ont pas les mêmes intérêts (c'est la dimension stratégique de la médiation) ». Olivier Nay et Andy Smith, « Les intermédiaires en politique. Médiations et jeux d'institutions », in *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, pp. 1-21. p. 13

⁷⁴ *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, eds. Lionel Arnaud, Christian Le Bart et Romain Pasquier, Rennes, PUR, 2006, (« RES PUBLICA »). L'approche du développement local peut être assimilée à une idéologie professionnelle, faisant du territoire et de la territorialité un mythe mobilisateur, qui s'est progressivement imposé dans les agendas politiques, tant à l'échelle nationale que locale, notamment à partir du milieu des années 1990. La notion de développement local est en effet traversée par une tension permanente entre visée descriptive des processus de développement et ambition prescriptive. Francesca Governa, *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Roma, Donzelli, 2014. p. 117. Nous renvoyons à : *Manifesto per lo sviluppo locale : dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, eds. Giuseppe De Rita et Aldo Bonomi, Torino, Bollati Boringheri, 1998. Consiglio italiano per le scienze sociali, *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia: libro bianco*, Venezia, Marsilio, 2005. et C. Trigilia, *Sviluppo locale : un progetto per l'Italia*, Roma, GLF editori Laterza, 2005.

projet politique de centre-gauche, incarné par la figure du président F. Penati, qui cherche à proposer une alternative politique locale à la domination de l'idéologie berlusconienne et *leghista*. Cette politisation se renforce à la fin du mandat de Penati, qui marque aussi un virage net dans l'action provinciale de soutien au développement : la nouvelle majorité de centre-droit renie en effet les expériences précédentes tout en imposant une gestion plus politisée de l'action publique provinciale.

Au-final, il s'agira de mettre en valeur les mécanismes qui ont permis à un moment donné à la *Provincia* de s'ériger en institution intégratrice des intérêts à l'échelle métropolitaine et les raisons de la faillite partielle d'un tel projet. La médiation métropolitaine reste en effet inachevée non seulement pour des raisons institutionnelles mais aussi du fait des rapports sociopolitiques existants. Pour finir, nous allons retracer brièvement l'histoire de l'agence de ré-industrialisation du Nord-Milano, devenue par la suite agence pour le développement de l'aire métropolitaine milanaise, *Milano Metropoli*, comme exemple paradigmatique à la fois de la trajectoire de l'action publique provinciale et des conditions qui expliquent la réussite de l'institutionnalisation d'une stratégie collective de développement dans un territoire bien spécifique, celui du Nord-Milano.

1.2.1 Une institution réinvestie par une « nouvelle » élite politico-administrative

La *Provincia* occupe jusqu'au début des années 1990 une place assez marginale dans le réseau d'organisations intervenant dans le domaine du développement économique territorial. Collectivité locale ancienne (sa création remonte à l'unité italienne), elle a subi pendant les années 1980 la concurrence de la nouvelle institution régionale. Cette période se caractérise aussi par une incertitude législative en ce qui concerne l'introduction dans les grandes aires urbaines d'un nouvel échelon de gouvernement de type intercommunal. Le thème de la disparition des provinces est évoqué à maintes reprises dans le débat sur les réformes administratives⁷⁵. La loi 142/1990 instituant les « *città metropolitane* » restera pour autant sans suite et surtout ne débouchera pas sur la disparition des provinces. En revanche, ces dernières seront politiquement renforcées par la réforme de 1993, instituant, à l'instar des communes, l'élection directe du président. Cette réforme contribue à renforcer la légitimité politique de l'échelon provincial et à en faire une institution investie stratégiquement par les partis politiques. Auparavant, les partis

⁷⁵ Pour Della Porta, l'héritage napoléonien de la province comme administration périphérique de l'État (préfet, inspection des finances, etc.) expliquerait son maintien malgré son influence très limitée en termes de ressources et de fonctions. Les provinces interviennent typiquement dans le domaine des infrastructures (routes), de construction des écoles, des services sociaux et de la planification territoriale, ainsi que dans la coordination de certains services d'intérêt supra-communal (comme les transports). Donatella Della Porta, *op. cit.*

politiques s'étaient « détournés » des institutions provinciales aux compétences limitées : l'échelle communale avait toujours représenté le cœur des compétitions électorales et des affrontements partisans. Progressivement, la province est réinvestie par une « nouvelle » classe politique en train de se structurer à l'échelle locale et devient ainsi un fief, à la fois partisan et personnel, utilisé comme tremplin dans les carrières politiques nationales et locales. Les carrières politiques des deux présidents, F. Penati et de G. Podestà, sont révélatrices de la montée en puissance de l'échelon provincial dans les équilibres et les stratégies partisans à l'échelle locale (voir infra). Le renouvellement de la classe politique provinciale a pourtant été assez lent, à Milan comme ailleurs⁷⁶. Pour autant, progressivement, on assiste à l'affirmation d'une « nouvelle » classe politique locale qui investit cet échelon intermédiaire. C'est avec la coalition de centre-droit que l'on assiste à un véritable renouvellement avec la montée en puissance du parti de S. Berlusconi, *Forza Italia*. Dans la coalition de centre-gauche le renouvellement a été plus timide, puisque les représentants de la nouvelle classe politique qui se structure autour de la province sont issus des réseaux locaux du PCI. Quoi qu'il en soit, l'échelon provincial devient une arène politique essentielle pour les élus et aussi un espace d'expérimentation pour l'action publique locale.

Si la loi de 1993 contribue à renforcer politiquement l'institution provinciale, l'évolution du contexte dans lequel les politiques de développement économique territorial sont élaborées exerce également une influence. Nous avons vu que la région émerge comme le grand gagnant des réformes de décentralisation. Ces dernières prévoient aussi l'introduction de nouveaux instruments de régulation, fondés sur les principes de négociation et de contractualisation public-privé, que l'on retrouve dans la pratique de la « *programmazione negoziata* »⁷⁷. La diffusion de ces instruments a été largement encouragée par le succès de la « planification par le bas », qui a inspiré tant la politique nationale que la politique européenne de cohésion et de développement

⁷⁶ Dans le cas milanais, aux premières élections au suffrage direct de 1995, les deux coalitions de centre-gauche et centre-droit se présentent avec des candidats présidents anciens membres de la DC locale (voir infra). Les candidats élus au conseil provincial proviennent par ailleurs en grande partie des anciennes filiations de la DC et du PCI.

⁷⁷ Avec le label « programmation négociée », nous désignons un ensemble hétérogène d'instruments d'action publique, ayant connu un véritable essor pendant les années 1990, et pouvant être renvoyés à la catégorie des « contrats ». Ces instruments sont très variés en termes d'objectifs, d'échelles territoriales (régionales, intercommunales, provinciales, etc.) et d'acteurs impliqués (publics et privés). Au-delà de ces différences, ils se caractérisent par le fait que « le choix public prend la forme d'un accord explicite (écrit) entre les parties, par lequel ces dernières déclarent approuver un projet, en s'engageant réciproquement et en mettant à disposition des ressources (pas forcément financières) en vue de la réalisation d'une action commune, dont elles définissent la temporalité et les modalités d'intervention » (Notre traduction, Luigi Bobbio, « Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana », *Stato e Mercato*, vol. 1, 2000, p. 111-142.). Comme nous l'avons dit, les instruments qui peuvent relever de cette pratique sont très nombreux. On pourrait citer par exemple : « *intesa istituzionale di programma* », « *accordo di programma quadro* », « *patto territoriale* », « *contratti d'area* » ou « *programmi integrati territoriali* ». Pour un approfondissement des différents instruments de « programmation négociée » dans différents contextes locaux, nous renvoyons à : Carlo Salone, *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e « patti » nelle nuove politiche territoriali*, Firenze, Alinea Editrice, 1999.

économique régional⁷⁸. Ces instruments constituent la traduction opérationnelle des principes inspirant la doctrine du « développement local » (*cf.* encadré ci-dessous). Les ressources mises à disposition par l'Europe dans le cadre des projets de coopération internationale se révèlent centrales afin d'intégrer les très limitées ressources propres dont disposent les provinces.

Encadré 15 Le « développement local » comme cadre de l'action publique

Comme le souligne G. Pasqui (1999), le développement local est au milieu des années 1990 un cadre de référence pour l'action publique ou, pour utiliser ses mots, une « koïnè », un langage composite imprégnant l'action publique locale en rapide expansion, tant dans les milieux scientifiques que professionnels. Si la notion de *sviluppo locale* se caractérise par une polysémie très prononcée, visible à la fois dans ses origines multiples et dans l'usage qui en est fait par les milieux académiques et professionnels, il est possible de déceler une sorte de matrice commune parmi les différentes déclinaisons théoriques et pratiques. Cette matrice consiste en une attention prioritaire portée à la « territorialité », à savoir la valorisation des ressources (économiques, sociales et culturelles) présentes au sein des sociétés locales (urbaines ou pas) comme mécanisme privilégié pour soutenir les processus de développement territorial.

Ainsi, c'est par le truchement de « nouveaux » instruments d'action publique, fondés sur l'information, la concertation et l'incitation, que la *Provincia* va bâtir son action de soutien au développement économique⁷⁹. La *Provincia* de Milan est en effet un partenaire des projets de développement portés par des groupements de municipalités dans des territoires spécifiques de l'aire urbaine milanaise, en particulier du Nord-Milano (voir infra) et du Haut-milanaise⁸⁰, qui bénéficient par ailleurs d'importants soutiens financiers régionaux, nationaux et européens. L'appui fourni par les experts du développement local va inciter les élus provinciaux à élargir les objectifs et les retombées de ces projets pilotes, en promouvant des actions de planification stratégique et de promotion du développement à l'échelle métropolitaine. Les actions portées par le réseau d'acteurs issus de la sphère politique et des milieux de l'expertise, qui se cristallisent autour de la *Provincia*, s'inscrivent précisément dans le sillage du développement local : elles cherchent en effet à valoriser les différents « localismes »⁸¹ caractérisant le tissu socioéconomique

⁷⁸ Francesca Governa et Carlo Salone, « Territories in Action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 4/28, 2004, pp. 796-818. et Enrico Gualini, « "Governance" dello sviluppo e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello Stato », *Rivista italiana di scienza politica*, XXXVI, avril 2006, pp. 27-55.

⁷⁹ *Gouverner par les instruments*, éd. Pierre Lascombes et Patrick Le Galès, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 351.

⁸⁰ Ce cas ne sera pas analysé ici, nous renvoyons à : Tommaso Vitale et Simone Tosi, *op. cit.* Cristina Tajani, « Il governo economico del territorio », in Simone Tosi, Tommaso Vitale, (éd.) et *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto Milanese*, éd. Simone Tosi et Tommaso Vitale, Ricerca, Milano, Bruno Mondadori, 2011, pp. 123-148.

⁸¹ Le « localisme » est un terme polysémique, utilisé à la fois dans le langage courant et scientifique. Dans ce cas, nous l'utilisons pour indiquer l'existence de territoires infra-provinciaux se caractérisant par la présence de systèmes productifs connectés à des sociétés locales assez homogènes du point de vue politique, social et culturel, où il existe des formes de régulation politiques et communautaires couramment qualifiées de « localistes ». La notion de « localisme » est aussi utilisée pour qualifier le programme politique des mouvements séparatistes et régionalistes,

de l'aire métropolitaine milanaise, tout en le connectant avec un projet d'intégration métropolitaine, afin de contrecarrer le repli identitaire de ces territoires.

Dans le cas milanais, le volontarisme politique – particulièrement prononcé – qui caractérise notamment la classe politique de centre-gauche, associé à la structuration d'une communauté professionnelle d'experts du développement local (dont certains intégreront l'administration provinciale), permet de faire de cet échelon un nouvel espace d'action publique de soutien au développement économique territorial. Il permet aussi de contourner, bien que partiellement, les limites structurelles qui freinent l'action provinciale dans le domaine économique, à savoir la faiblesse des ressources financières et des compétences déléguées par l'échelon régional, ainsi que la présence d'une bureaucratie locale marquée par une culture administrative faiblement ouverte aux enjeux de développement économique local.

1.2.2 Montée et déclin de l'action provinciale de soutien au développement économique territorial

Dans cette section, nous allons étudier l'évolution de l'engagement provincial de soutien dans le développement économique territorial. S'il est difficile de synthétiser l'ensemble des initiatives soutenues par la *Provincia* dans la période considérée (1994-2011), nous avons sélectionné des programmes que nous estimons particulièrement représentatifs des modes d'action – en ce qui concerne aussi bien les instruments que les acteurs impliqués dans les processus de production de l'action publique – caractérisant l'action économique de la *Provincia* pendant cette période. À cet égard, nous nous sommes concentrés sur deux domaines d'action : l'innovation et le soutien aux filières productives, d'un côté, et le marketing et l'attraction d'investissements, de l'autre. Nous allons par ailleurs analyser les initiatives de planification stratégique soutenues par la *Provincia* tant à l'échelle locale que métropolitaine. Si les résultats de ces projets en termes de services et de biens pour la compétitivité demeurent très limités, nous allons essayer de mettre en avant le cadre soutenant ces initiatives, qui est bien celui du développement local. Ces programmes visent en effet moins à distribuer des ressources ou à fournir des services qu'à favoriser la concertation et la coordination entre acteurs.

comme la Ligue du Nord. Dans ce cas, le local est assimilé à une idéologie utilisée pour organiser la représentation politique autour des valeurs de l'autonomie et des intérêts des communautés locales contre la globalisation et le « centre ». Enfin, la notion de « localisme » est aussi utilisée pour évoquer l'héritage historique du « municipalisme » italien en opposition à la construction de l'État et de l'identité nationale. Ilvo Diamanti, *op. cit.*

La cristallisation d'une communauté professionnelle autour du développement local (1995-2004)

Une première séquence de l'action provinciale se déroule entre 1995 et 2004. En dépit de l'alternance de 1999, cette période se caractérise par une forte continuité dans l'action provinciale pour le soutien au développement local. Aux élections de 1995 – qui inaugurent l'élection directe du président provincial – la coalition de centre-gauche se présente, avec à sa tête L. Tamberi⁸², représentant du PPI (*Partito Popolare Italiano*)⁸³ et ancien membre de l'aile gauche de la DC lombarde. Tamberi est élu au deuxième tour avec le soutien du PDS (*Democratichi di sinistra*), du PPI et des Verts⁸⁴. Son parcours professionnel de fonctionnaire d'État puis de vice-président de la *Finlombarda* le rend particulièrement sensible aux thèmes du développement économique territorial. Pendant son mandat, le département Économie et Travail (*Economia e lavoro*) entame une collaboration avec un noyau d'experts du développement local, parmi lesquels on retrouve des consultants et des universitaires⁸⁵. Des rapports d'analyses et des études commandités à ces experts accompagnent l'action de la direction Économie et Travail de la province⁸⁶ : les études servent d'appuis aux politiques menées par la province et les programmes d'action contribuent à faire avancer la réflexion académique et professionnelle.

Cette collaboration donnera lieu à une longue série de publications académiques qui constituent par ailleurs un important instrument de communication et de légitimation à la fois de l'institution provinciale et du milieu académique et professionnel qui se structure autour du développement local. Le milieu des années 1990 correspond en effet au moment de l'affirmation de cette doctrine de développement, portée par des acteurs membres des réseaux professionnels

⁸² L. Tamberi, militant de la DC, est nommé secrétaire provincial de la DC en 1994. Pendant les années 1960, il travaille comme fonctionnaire au C.R.P.E.L. (*Comitato Regionale per la Programmazione Economica della Lombardia - Ministero del Bilancio e Programmazione Economica*), organe en charge de la planification économique régionale. Il est recruté ensuite par la région Lombardie comme dirigeant, pour devenir ensuite vice-directeur de la *Finlombarda*. Sa désignation comme candidat du centre-gauche aux élections provinciales s'explique par son implication dans le courant « progressiste » de la DC lombarde : c'est notamment un proche de P. Bassetti, premier président de la région Lombardie.

⁸³ Le PPI (*Partito Popolare Italiano*) est né de la scission de la DC entre 1993 et 1994.

⁸⁴ L. Tamberi est élu au deuxième tour avec 53,3% des suffrages contre le candidat de la coalition de centre-droit (*Forza Italia*, AN, CDU). Au premier tour, Tamberi disposait d'un net désavantage par rapport au candidat de centre-droit. Toutefois, la décision de la Ligue du Nord de ne pas s'allier avec *Forza Italia* et d'appeler aussi ses électeurs à ne pas voter pour le candidat de la coalition de centre-droit a facilité sa victoire au second tour.

⁸⁵ Il s'agit notamment des chercheurs travaillant au sein du DIAP - *Politecnico di Milano*. Parmi les experts-consultants extérieurs, nous pouvons signaler P. G. Monaci, collaborant à l'époque avec l'IRER Lombardia, recruté pendant le mandat de F. Penati comme directeur du service innovation de la province (2004-2009). Depuis 2012, ce dernier est responsable du projet « *Città Metropolitana* » à la mairie de Milan, qui a été élaboré suite à l'alternance de 2011, voyant la victoire de la coalition de centre-gauche aux municipales (voir infra).

⁸⁶ Gabriele Pasqui et Matteo Bolocan Goldstein, *Sviluppo locale in contesti metropolitani: trasformazioni economiche e territoriali nel Milanese*, Milano, Franco Angeli, 1998. Matteo Bolocan Goldstein et Giorgio Monaci, *Cooperare per lo sviluppo: reti di attori e valorizzazione dei territori nel Milanese*, Milano, Franco Angeli, 2002.

transnationaux, nationaux et locaux⁸⁷. Dans le contexte milanais, une communauté de professionnels du développement local particulièrement stable se cristallise progressivement autour de l'institution provinciale. Il est intéressant de noter que les représentants des associations patronales et la Chambre de commerce se situent à la marge de ce réseau d'acteurs, composé principalement par des universitaires, des élus de la *Provincia* et des dirigeants des agences de développement, des experts et consultants rattachés à des centres de recherches et des *think tanks* privés locaux⁸⁸.

L'alternance politique qui a lieu en 1999 avec l'élection d'Ombretta Colli (centre-droit)⁸⁹ a un impact assez limité sur l'action provinciale en soutien au développement économique territorial. Selon un dirigeant de la *Provincia* de Milan ayant occupé les fonctions de directeur du service économique et de directeur général des services, « l'engagement provincial dans le soutien aux initiatives de développement local a été constant dans le temps et est assez indépendant des alternances politiques à la présidence du "*Palazzo Isimbardi*" [nom du siège de la *Provincia*] dans la période de la Colli »⁹⁰. Cette continuité peut s'expliquer à deux niveaux : d'une part, par des motifs techniques, la plupart des projets et des appels à candidature préparés sous Tamperi sont en effet à la jonction des deux mandats ; d'autre part, par la solidité du réseau d'acteurs impliqués dans les politiques de développement local, qui a survécu à l'alternance politique. On assiste au cours de cette période à la prédominance d'une culture professionnelle sur les idéologies partisans. La forte dépendance vis-à-vis des experts extérieurs et l'existence d'un milieu

⁸⁷ À l'échelle nationale, nous pouvons souligner le rôle joué par le CNEL (*Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*), qui est un organe disposant de compétences à la fois consultatives et de propositions législatives dans le domaine économique et social, et de son président de l'époque, le sociologue G. De Rita. Ce dernier avait développé une longue expérience dans des projets précurseurs de développement local dans les années 1960 et 1970 dans le *Mezzogiorno*. De Rita, en collaboration avec le sociologue A. Bonomi (également membre du CNEL et président d'un *think tank* pour le développement local basé à Milan et particulièrement actif dans la région Lombardie - *Consorzio AASTER*) a joué un rôle clé dans l'institutionnalisation de nouveaux instruments d'action publique locale, tels que les « Pactes territoriaux ». Nous renvoyons à : CNEL (*Consiglio Nazionale Economia Lavoro*), « La società di mezzo: le rappresentanze sociali fra territorio e competizione », Roma, 1994. CNEL (*Consiglio Nazionale Economia Lavoro*), « I Patti territoriali e lo sviluppo locale », Roma, 1998. et à la préface de l'ouvrage : *Manifesto per lo sviluppo locale: dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, op. cit.

⁸⁸ Un colloque organisé en 1998 à l'Université Bicocca de Milan a été l'occasion de rassembler l'ensemble des acteurs mobilisés autour de l'approche du développement local : R. Camagni (économiste, cf. chapitre 2), E. Rullani (professeur d'économie spécialiste des districts industriels), A. Bonomi (sociologue et président du consortium AASTER), F. Terragni (président de l'agence pour le développement du Nord-Milano – ASNM, voir infra), Renato Galliano (directeur de l'ASNM), Piergiorgio Monaci (consultant *Provincia di Milano*, chargé projet RITTS, voir infra). Au colloque, ont aussi participé des élus européens, nationaux et locaux, comme Maria Chiara Bisogni (adjointe à l'Économie et Travail de la *Provincia* de Milan), F. Penati (maire de Sesto San Giovanni et futur président de la *Provincia*) et Daniela Gasparini, alors maire de Cinisello Balsamo (commune au nord de Milan), qui deviendra ensuite adjointe de Penati, chargée du plan stratégique *Città di Città*.

⁸⁹ O. Colli, artiste et épouse du célèbre chanteur milanais Giorgio Gaber, rejoint le parti de S. Berlusconi en 1994. Elle est ensuite élue au Parlement européen, qu'elle quitte en 1998 suite à sa nomination en qualité d'adjointe aux services sociaux de la mairie de Milan en 1998 (mandat G. Albertini, centre-droit). Bien que disposant d'une forte popularité, O. Colli a été élue avec un très faible avantage sur L. Tamperi (50,3% contre 49,7).

⁹⁰ Entretien avec le directeur du Département Économie et Travail, *Provincia* de Milan, 09/03/2012.

professionnel marqué par une forte cohésion autour du développement local semblent donc primer sur les orientations partisans.

Le rôle incitatif de l'Europe sur le développement des projets de développement local favorise cette dynamique : la *Provincia* se porte en effet candidate pour différents programmes européens, afin de récupérer des ressources financières indispensables pour mener une action économique. La nouvelle orientation de la politique menée par la Commission européenne en matière d'innovation et de développement régional, insistant notamment sur la concertation et le soutien aux PME, exerce une influence majeure sur les initiatives de la province.

À titre d'exemple, nous pouvons citer le projet RITTS (*Regional Innovation and Technology Transfer Strategies and Infrastructures*), qui vise à inciter le développement de stratégies territoriales de soutien à l'innovation. Au travers du RITTS, la *Provincia di Milano* obtient un financement lui permettant d'engager une réflexion collective qui débouchera sur le document stratégique, *Programma strategico per lo sviluppo e il sostegno dell'innovazione in provincia di Milano, 1999-2001*, et sera ensuite renouvelée dans les mandats successifs⁹¹. Les partenaires sociaux de l'ensemble du territoire métropolitain (associations patronales, universités et centres de service aux entreprises)⁹² participent au travail de diagnostic territorial et de recensement des programmes d'actions déjà en cours ou à réaliser. Le projet est coordonné par P. G. Monaci, consultant externe de la *Provincia* et collaborateur de l'IRER, qui sera nommé successivement DG en charge du développement économique et de l'innovation pendant le mandat de F. Penati.

L'objectif du projet RITTS et des plans stratégiques qui suivront est de rassembler les acteurs qui interviennent dans le domaine de l'innovation (universités, centres de services aux entreprises, associations patronales et consulaires) afin de pouvoir créer un « réseau » et favoriser l'émergence de projets collaboratifs. Malgré la participation des partenaires socio-économiques, le principal résultat du projet RITTS se trouve dans l'établissement d'une convention entre *Provincia* et Politecnico ainsi que dans la poursuite des projets dans le Nord-Milano. Le projet a donc plutôt pour fonction de fluidifier et de stabiliser les relations déjà existantes entre les professionnels du développement local, plus que d'en créer de nouvelles. Ainsi, aucune convention n'est signée avec les associations patronales, notamment l'*Assolombarda* et la Chambre de commerce, qui

⁹¹ Il s'agit du « Programma strategico per lo sviluppo e il sostegno all'innovazione e alla crescita delle attività produttive » pour la période 2002-2004 et du « Piano per lo sviluppo e il sostegno alla crescita delle attività produttive della Provincia di Milano » 2005-2007. Pour plus de détails sur les trois plans, nous renvoyons à : Enzo Mingione, Elena Dell'Agnese, Silvia Mugnano[et al.], « Milan city-region: It is still competitive and charming? Pathways to creative and knowledge-based regions. », Amsterdam, AMIDSt, 2007, (« ACRE Report »).

⁹² Pour un aperçu détaillé du projet RITTS et de ses résultats, nous renvoyons à : Giorgio Monaci, « Programmazione dello sviluppo territoriale e politiche per l'innovazione. Il caso della Provincia di Milano », *Archivio di studi urbani e regionali*, 1999, pp. 75-96.

avaient déjà créé leur propre structure en 1997, *Assotech* – consortium fournissant de l'assistance technique aux PME dans le cadre des projets d'innovation.

Les financements européens permettront par ailleurs de soutenir un autre projet centré cette fois sur le marketing territorial et l'accueil des entreprises. Il s'agit du projet DEAFIN (*Development Agencies and their impact on foreign direct investments*) qui se déroule entre 1998 et 2002. À Milan, il n'existe pas de structure dédiée spécifiquement au marketing territorial et à l'attraction des investisseurs. L'objectif du projet DEAFIN était justement d'encourager une réflexion collective autour des enjeux d'attractivité territoriale et des instruments à mettre en place (création d'une agence de promotion territoriale et création d'une base de données commune sur la disponibilité du foncier et de l'immobilier). De même que pour le projet RITTS, la *Provincia* se positionne comme l'institution fédératrice porteuse d'une stratégie collective pour l'ensemble du territoire : la concertation entre acteurs territoriaux et la construction d'un « capital social territorial » sont conçus comme des fins mais aussi comme des moyens pour produire du développement et accroître la compétitivité territoriale⁹³. DEAFIN permettra de créer une base de données des sites industriels dans la région urbaine⁹⁴, mais échouera dans la création d'une agence territoriale et dans la mise en cohérence des actions des différentes organisations impliquées dans le renforcement de l'attractivité territoriale. En effet, malgré de nombreuses tentatives, la création d'une agence dédiée au marketing territorial a toujours buté sur les rivalités entre la *Provincia* et la Chambre de commerce qui intervient également dans ce domaine d'action au travers de l'agence *Promos*⁹⁵.

Ce qui caractérise les projets RITTS et DEAFIN – et que nous retrouverons aussi dans d'autres domaines d'intervention de la province – c'est la présence d'une démarche explicitement orientée vers la valorisation de la concertation territoriale et de la coordination entre acteurs comme ressources pour le développement. Ainsi, la substance de ces deux programmes se trouve moins dans les résultats concrets (création d'un accélérateur d'entreprises, instruments de partage des

⁹³ Ainsi, pour le directeur du Département Économie M. Corraja, « La compétitivité du territoire métropolitain s'explique par des facteurs de localisation (qualité des services aux entreprises, diversification du tissu économique, accessibilité des infrastructures, systèmes de communication), mais aussi par la capacité à proposer et à mettre en œuvre un plan stratégique, à travers l'expérimentation de nouveaux modèles de gouvernance territoriale qui permettent d'accroître la compétitivité en termes de services, de capital social, d'infrastructures, d'accessibilité et de qualité de la vie. [...] Il s'agit de favoriser l'émergence d'un *modus operandi*, de relations entre institutions et acteurs du développement local, de développer une capacité de construction collective des choix et d'identifier des instruments opératoires pour la mise en œuvre de ces activités ». Provincia di Milano, *La forza di attrazione dell'area milanese: l'analisi svolta dal progetto europeo DEAFIN*, Milano, Franco Angeli, 2002. p. 19 (Notre traduction).

⁹⁴ Base de données qui ne sera pas alimentée de manière régulière et sera donc abandonnée.

⁹⁵ Au départ, *Promos*, l'agence spéciale pour l'internationalisation de la Chambre de commerce de Milan (voir infra), s'occupait principalement de l'internationalisation des PME milanaises (voyages d'études et d'affaires, missions à l'étranger, participation à des foires internationales, accompagnement des entreprises à l'international, etc.). C'est seulement à partir de la deuxième moitié des années 2000 que *Promos* élargit son champ d'intervention et s'investit aussi dans des actions de marketing territorial, d'attractivité et de prospection d'entreprises.

données, etc.) que dans la tentative de résoudre le « problème » principal tel qu'il a été défini par le Département Économie de la *Provincia* et ses collaborateurs (universitaires et experts), à savoir l'absence de coordination entre acteurs territoriaux⁹⁶. Face à des ressources financières et des compétences déléguées en matière de soutien à l'économie locale très limitées, la province choisit de s'investir prioritairement dans une action de fédération des intérêts et de mise en cohérence des actions à l'échelle de la région urbaine. Toutefois, cet objectif s'avère très difficile à atteindre, notamment en raison d'organisations « concurrentes », en particulier la Chambre de commerce qui semble peu disposée à laisser à la *Provincia* le rôle d'« ensemble territorial » (voir infra).

Le retour du politique : entre légitimation et stratégie de « survivance » (2005-2011)

À partir de 2005 s'ouvre une nouvelle séquence de l'action provinciale : la culture professionnelle, qui s'est constituée autour du développement local, est mise au profit d'un projet politique incarné par le président F. Penati. L'élection de F. Penati⁹⁷ en 2004 voit la coalition de centre-gauche s'imposer dans un contexte politique particulier : la droite, et notamment *Forza Italia*, gouverne la ville depuis six ans et dispose, depuis 1990, de la majorité au conseil régional. Il s'agit des années Berlusconi et de l'apogée de son projet politique dans l'Italie du Nord, et notamment en Lombardie. La victoire de F. Penati (54% au deuxième tour contre O. Colli) est un événement symbolique fort, au point que certains évoquent même un « *penatismo* »⁹⁸ pour souligner la volonté de renouveler la politique de la *Provincia* et surtout de bâtir un projet politique susceptible de contrer celui poursuivi par les partis de centre-droit à Milan et plus généralement en Lombardie. La victoire de Penati est aussi fortement médiatisée à

⁹⁶ Ce diagnostic sera validé dans le rapport d'étude réalisé par l'OCDE sur le système de gouvernance dans l'aire métropolitaine milanaise. Dans ce rapport, l'absence de mécanismes de gouvernance efficaces à l'échelle métropolitaine est très largement pointée : « *It is time for Milan to catch up with its economic development and to face its own governance agenda. Failure to adapt rapidly Milan's governance mechanisms may clear the way for the decline of Italy's largest urban agglomeration and economic engine* », OECD, *OECD Territorial Reviews: Milan, Italy 2006*, OECD Publishing, 2006. p. 168.

⁹⁷ Filippo Penati a été, de 1993 à 2001, maire de la commune de Sesto San Giovanni (Nord-Milano). Cette dernière, surnommée la « Stalingrad d'Italie », est un bastion du PCI et le berceau du mouvement syndical italien. F. Penati s'inscrit au PCI au milieu des années 1970. Militant du parti et élu au conseil municipal de Sesto San Giovanni de 1985 à 1993, il devient maire en 1993 et est confirmé à ce poste en 1998, avec une majorité de gauche. Tout au long de sa carrière, il exerce aussi des fonctions dans les organes de direction nationale des partis de centre-gauche, d'abord du DS (*Democratici di Sinistra*), de l'*Ulivo* et ensuite du PD (*Partito Democratico*), pour devenir, à partir de 2009, chef du cabinet du président du PD - Pier Luigi Bersani. Battu aux élections provinciales en 2009, il est ensuite candidat à la présidence du conseil régional de la Lombardie en 2010 contre R. Formigoni. Penati sera finalement élu VP de l'opposition du conseil régional. En 2011, la carrière politique de Penati est fragilisée par des affaires judiciaires, avec des accusations de concussion et de corruption dans le cadre de la requalification des aires industrielles Falck (lorsqu'il était maire de Sesto San Giovanni). Penati démissionne de toutes ses fonctions et quitte la politique en 2012. Pour un approfondissement sur les affaires judiciaires liées au dit « *Sistema Sesto* », voir : Giuseppe Fabbri et Orazio La Corte, *Il sistema Sesto. Storia di tangenti nell'ex Stalingrado d'Italia*, Termidoro Edizioni, Milano, 2013.

⁹⁸ Luigi Offeddu et Ferruccio Sansa, *Milano da morire*, Milano, BUR- Rizzoli, 2007. Chapitre 8 « Penati e l'alternativa di sinistra », pp. 175-189.

l'échelle nationale : pour la gauche, il s'agit en effet d'un succès électoral inespéré dans un Nord dominé par *Forza Italia* et la Ligue du Nord. Ainsi, la *Provincia* devient un laboratoire du réformisme de gauche : pour l'équipe de Penati, il s'agit d'investir cet échelon gouvernemental pour construire une alternative politique au centre-droit⁹⁹.

La junte de F. Penati regroupe de véritables professionnels de la politique, avec un passé de militants dans le PCI local¹⁰⁰. Dès son installation, il apparaît évident que le président veut se présenter comme chef de file du développement économique territorial. Le thème du développement local se politise progressivement et devient un instrument au service d'un projet politique. Ainsi, le président Penati, dans le discours programmatique lors de son installation, déclare :

« Un nouvel espace émerge pour les institutions provinciales qui peuvent faire de leur faiblesse présumée une force pour agir comme des acteurs coordinateurs et facilitateurs des processus de gouvernance du territoire. Pour mener à bien cette tâche, la légitimité, la capacité d'agrégation, l'activation des réseaux entre les différents acteurs et la production de visions partagées comptent davantage que les compétences [*cf.* notamment les législatives propres de l'institution régionale]. Les collectivités locales (région, *Provincia* et mairie) ont jusqu'à présent mis en œuvre des initiatives peu coordonnées et non appropriées pour faire face à la complexité économique et sociale du territoire milanais. Par ailleurs, la région Lombardie a souvent mis en avant, sans l'appliquer, le principe de subsidiarité, puisqu'elle n'a finalement pas délégué aux provinces les compétences dont elles peuvent bénéficier dans d'autres régions.

En revanche des expériences différentes et positives ont été expérimentées par de nombreuses communes dans l'aire métropolitaine. Il est nécessaire de s'appuyer sur ces initiatives et de les agréger, afin de les rendre vraiment efficaces dans toute l'aire métropolitaine et de créer de nouveaux instruments de concertation. Nous proposons une vision pour le Milan du futur, fondée sur un modèle de gouvernement innovant au travers de la collaboration avec les communes »¹⁰¹.

En insistant sur la construction d'une capacité d'action métropolitaine, Penati propose de fédérer les initiatives pilotes portées par les communes « périphériques » de l'aire urbaine milanaise. En réalité, comme nous le verrons, il s'agit substantiellement d'essayer d'élargir les expériences de coopération intercommunale et de planification stratégique menées dans les municipalités rouges du Nord-Milano à l'échelle métropolitaine, pour pouvoir peser dans les jeux interinstitutionnels locaux. Quoi qu'il en soit, c'est pendant le mandat de F. Penati que la vocation fédératrice et la

⁹⁹ Sala Rodolfo, « Penati: "Il tempo é scaduto, ecco il manifesto riformista" », *La Repubblica*, 29 mars 2003.

¹⁰⁰ Nous y retrouvons : D. Benneli, nommée à nouveau adjointe à la culture (elle avait tenu ce rôle dans la junte Tamberi), directrice de la *Casa della Cultura*, une importante association politico-culturelle de gauche basée à Milan, militante PCI, élue d'opposition au conseil régional dans les années 1980 ; Luigi Vimercati, nommé adjoint à l'Économie et au Travail, militant PCI, d'abord élu et ensuite adjoint à la mairie de Sesto San Giovanni pendant deux décennies (1980-2002) ; et D. Gasparini, nommée adjointe à la planification et à la coopération métropolitaine, militante PCI, maire de centre-gauche (DS) de la commune du Nord-Milano Cinisello Balsamo entre 1994-2004.

¹⁰¹ Discours d'installation du Président F. Penati, procès verbal *Consiglio Provinciale*, Milano, 20 juillet 2004. Source : *Archivio et biblioteca Isimbardi, Provincia di Milano*. Accessible aussi en ligne : http://www.provincia.milano.it/export/sites/default/doc/verbali/20_luglio_2004.pdf.

volonté de favoriser l'émergence d'initiatives *bottom up* émergent plus nettement. Toutefois, si le souci de proposer une vision alternative et partagée pour le développement de l'aire urbaine milanaise est indéniable, la *Provincia* ne va pas pour autant élaborer un projet surplombant. Elle va au contraire reconnaître les spécificités infra-métropolitaines. L'aire métropolitaine milanaise n'est pas en effet un territoire homogène : la présence des territoires infra-provinciaux très intégrés du point de vue socio-économique et culturel a souvent entraîné des formes de replis communautaire et identitaire. L'objectif de Penati est d'inciter d'abord la structuration d'arènes de concertation locale dans différents territoires infra-provinciaux et d'en assurer par la suite la coordination¹⁰². L'action de Penati cherche ainsi à se positionner sur le terrain idéologique de la Ligue du Nord, en valorisant les intérêts locaux.

Pour permettre l'affirmation de la « question métropolitaine », les services de la *Provincia*, en étroite collaboration avec l'agence de développement *Milano Metropoli*, se font porteurs d'un rôle que l'adjointe à la coopération métropolitaine qualifie de pédagogique vis-à-vis des maires et élus des différentes communes, pour les inciter à se mobiliser dans des initiatives de nature intercommunale¹⁰³. La *Provincia* assure des financements ponctuels et une assistance technique (au travers de l'équipe de *Milano Metropoli*) aux initiatives de coopération intercommunale dans plusieurs domaines, comme les transports, la culture, l'environnement et le développement économique. Toutefois, c'est au travers d'un projet stratégique de plus grande ampleur que l'administration, guidée par Penati, cherche à franchir une étape, passant d'un rôle « incitatif » à celui d'ensembliser des intérêts métropolitains. Profitant de la collaboration avec les chercheurs du *Politecnico di Milano*, la *Provincia* lance une démarche de réflexion sur les problématiques métropolitaines, qui se concrétise par le projet de planification stratégique *Progetto Strategico Città di Città*. Le projet, qui se développe entre 2004 et 2009, cherche à apporter des réponses aux besoins de planification de l'aire urbaine à partir de la thématique de l'« habitabilité », qui est

¹⁰² Le projet de Penati fait écho à une vision du développement métropolitain qui s'est progressivement consolidée au sein des services provinciaux dans les deux mandatures précédentes. Ainsi, le directeur du département Économie interrogé en 2012 à propos de la réforme métropolitaine souligne que « l'aire métropolitaine n'a pas vocation à être une collectivité infrarégionale. Il s'agit d'abord d'un lieu où les thèmes du développement local, des transports, des politiques environnementales et de la mobilité ont intérêt à être débattus. Mais, si vous me demandez comment peut-on résoudre la question institutionnelle, je vous dirais que les politiques qu'on conçoit ont besoin d'être articulées à une structure institutionnelle. Dans notre aire métropolitaine très vaste, il existe une ceinture de communes métropolitaines, avec lesquelles une réflexion est possible. Le territoire métropolitain est composé de micro-territorialités qui sont antérieures à la région métropolitaine, comme l'Alto-Milanese, aire de concentration historique de l'industrie textile et chimique. Il s'agit de territoires homogènes, de nature locale, qui ont donc besoin de réponses institutionnelles appropriées. On pourrait donc imaginer l'existence de provinces pour coordonner ces politiques, les politiques de différents acteurs et de collectivités locales présentes dans l'aire métropolitaine milanaise ». Entretien avec le directeur du Département Économie et Travail, *Provincia* de Milan, 09/03/2012.

¹⁰³ Entretien avec l'adjointe en charge du projet *Città di Città* et de la planification territoriale, junte Penati, 29/04/2008.

déclinée dans différentes fonctions métropolitaines¹⁰⁴. L'appel à projets, auquel ont répondu communes, centres de recherche et universités, coopératives et organisations du troisième secteur ou encore associations de citoyens, constitue un moment clé du projet. Le projet bénéficie de la forte implication politique de l'adjointe chargée de la coopération métropolitaine, Daniela Gasparini, déjà maire de Cinisello Balsamo (commune du Nord-Milano, voir infra). *Città di Città* peut être considéré comme une tentative de cadrage des référentiels d'action des élus, des administrateurs des communes de l'aire métropolitaine et des acteurs de la société civile. Selon l'adjointe,

« La volonté à la base du projet était d'aider les communes de la province, trop cloisonnées dans des localismes inutiles, à se sentir citoyennes d'un lieu, d'une ville plus vaste, à l'intérieur du système des relations métropolitaines. L'idée centrale était de faire en sorte que les communes se sentent citoyennes métropolitaines. Le projet avait et a encore l'ambition d'être un projet d'orientation, de construction d'une vision de ce que le "système Milanais" devrait devenir en stimulant la collaboration intercommunale »¹⁰⁵.

Selon les promoteurs de ce projet, l'objectif n'était pas de résoudre la « question métropolitaine » : il s'agissait plutôt d'expérimenter des démarches innovantes de fabrique du territoire métropolitain et d'activer des stratégies indirectes de changement de l'action publique locale, pour aboutir à une nouvelle culture de gouvernement de l'aire urbaine milanaise¹⁰⁶.

Città di Città a été l'un des projets phares du mandat de Penati, qui sera ensuite délaissé par l'administration de droite. La période du « *penatismo* » s'achève en effet en 2009, quand la coalition de centre-droit, guidée par G. Podestà et disposant du support de la Ligue du Nord, remporte de justesse les élections, avec 50,2% des voix au deuxième tour¹⁰⁷. L'alternance politique infléchit nettement la politique provinciale et débouche sur une exacerbation des logiques d'affrontement partisan. Premièrement, nous pouvons noter que la campagne électorale de 2009 a clairement une portée extra-locale. D'un côté, pour F. Penati, il s'agit de connecter son

¹⁰⁴ Habiter ; se déplacer et respirer ; partager des espaces ; faire et consommer de la culture ; promouvoir une nouvelle solidarité ; innover et faire entreprise. Le projet est articulé en trois phases : une première phase d'élaboration stratégique avec la publication d'un document guide ; une deuxième comprenant le lancement d'un concours d'idées et de projets autour de la thématique de l'« habitabilité » dans ses différents volets, accompagné par plusieurs initiatives territoriales de communication et d'animation, débouchant sur la publication d'un atlas de bonnes pratiques sélectionnées et sur la mise en œuvre de projets pilotes ; enfin, une troisième étape d'accompagnement des projets pilotes et de lancement d'un nouvel appel à projets sur les contrats de villes (*Contratti di città*). Provincia di Milano et DIAP - Politecnico di Milano, « Per la città abitabile. Scenari, visioni, idee », Milano, Provincia di Milano, mai 2007, (« Progetto strategico città di città »).

¹⁰⁵ Entretien avec l'adjointe en charge du projet *Città di Città* et de la planification territoriale, junte Penati, 29/04/2008.

¹⁰⁶ Nous renvoyons à la publication académique qui résume les objectifs et les résultats de ce projet de planification stratégique : Alessandro Balducci, Valeria Fedeli et Gabriele Pasqui, *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions*, Aldershot, Ashgate Publishing Group, 2011. p. 64.

¹⁰⁷ Ainsi, les deux coalitions sont séparées d'à peine 5000 votes.

entreprise politique locale, fondée essentiellement sur sa personne, avec un projet partisan de portée nationale, en contribuant à jeter les bases d'un nouveau « réformisme de gauche »¹⁰⁸. De l'autre côté, la coalition de centre-droit se présente avec G. Podestà, proche de S. Berlusconi, VP du parlement européen¹⁰⁹, cherchant à élargir l'assise de l'idéologie berlusconienne.

En ce qui concerne la politique à l'échelle métropolitaine, la *Provincia* se retire progressivement de la sphère de la concertation et du développement local. La voie choisie est donc celle de la planification « dure » et d'un investissement dans les compétences institutionnelles, à savoir les transports, les infrastructures, la planification territoriale et le logement. Les thèmes de l'innovation et du soutien aux filières productives sont totalement délaissés par le centre-droit. Par ailleurs, une approche *top-down* de la planification territoriale est préférée à la concertation territoriale et à la programmation par le bas, expérimentée pendant les mandats précédents. Pour le nouvel adjoint à la planification territoriale, F. Altitonante, qui succède à D. Gasparini, le projet *Città de Città* a été un « énorme gâchis d'argent public »¹¹⁰. Le changement dans la politique provinciale s'accompagne d'un renouvellement des cadres de la *Provincia* et des représentants désignés siégeant dans les institutions qui lui sont rattachées¹¹¹.

Le projet stratégique *Città di Città* et les autres actions en soutien au développement local apparaissent ainsi comme une parenthèse liée essentiellement à un moment politique et aux volontés de ses entrepreneurs politiques, élus et experts. Si l'alternance politique de 1999 n'a pas radicalement changé les orientations provinciales, en 2009 le contexte politique national et surtout la conjoncture économique ont eu un impact majeur¹¹². Il n'est donc pas étonnant que les infrastructures et les transports soient placés au cœur de la politique et de la stratégie métropolitaine provinciale à partir de 2009. Ces enjeux constituent des ressources politiques pour la *Provincia* qui est en train de subir un processus de marginalisation institutionnelle et qui

¹⁰⁸ Penati se présente avec une liste civique qui met en avant l'expérience de son gouvernement et un projet de réformisme milanais (citant les expériences des majorités socialistes de gauche guidées par Tognoli à Milan, cf. chapitre 2), mais il ne cache pas son soutien au projet politique porté par W. Veltroni (*Partito Democratico*) à l'échelle nationale. Voir : Alessandro Da Rold, « Non solo tangenti. Penati rimpiange la Milano da bere », *Il Riformista*, 10 décembre 2008.

¹⁰⁹ G. Podestà a été PDG de la société immobilière Edilnord (ensuite rebaptisée Milano 2 Spa) détenue par S. Berlusconi. C'est avec cette société que Berlusconi avait débuté sa carrière d'entrepreneur dans la promotion immobilière et le BTP dans les années 1970 avant d'élargir ses activités aux secteurs des médias, du sport, des assurances, etc.

¹¹⁰ Entretien avec l'adjoint à la planification du territoire, junte Podestà, 20/03/2012.

¹¹¹ La particularité du contexte italien de *spoils system local* réside dans le nombre élevé d'institutions concernées par des nominations politiques. Dans le cas de la *Provincia*, on peut citer : Fondazione Fiera, Expo S.p.A, Fondazione Teatro alla Scala, le conseil d'administration de l'Università Bocconi, Isap (*Istituto scienze amministrazione pubblica*), Centro Studi PIM, Agenzia di Sviluppo Milano Metropoli et BIC La Fucina.

¹¹² Les ressources de la *Provincia* sont en effet liées en grande partie aux recettes d'un impôt local sur les immatriculations des voitures, en forte baisse suite à la crise de 2008.

cherche à rester un acteur incontournable du développement de l'aire métropolitaine¹¹³. La fin abrupte de ce qui avait été considéré comme un modèle de l'action de la Provincia de soutien au développement local – l'agence pour le développement du Nord-Milano – est un exemple assez révélateur de la radicalisation du débat politique et des effets du « tout politique » qui arrive à vider de sens et de substance l'action publique locale.

1.2.3 L'agence pour le développement Milano Metropoli : la politique contre l'action publique ?

La gestion de la crise productive et la reconversion des friches industrielles dans une commune au nord de Milan, Sesto San Giovanni (voir infra), a été l'occasion de créer une agence pour le développement local, qui va devenir une sorte de laboratoire de l'action publique pour la Provincia. La création des agences locales pour le développement est un phénomène assez généralisé dans les années 1990¹¹⁴ et qui, dans le cas milanais, est strictement lié aux mutations économiques et plus particulièrement à la reconversion des friches industrielles (cf. chapitre 2). Ainsi, au début des années 1990, de manière quasiment concomitante, on assiste à la fermeture de deux grands sites industriels situés dans des communes de la première ceinture : l'établissement d'Alfa Romeo dans la commune d'Arese (nord-ouest de Milan) et les sites de l'aciérie Falck à Sesto-San Giovanni (nord-est de Milan). En même temps, deux territoires d'ancienne industrialisation de la province de Milan, Legnano (Haut-milanais) et la Brianza occidentale doivent faire face à des restructurations majeures de leur base économique. Cette situation est à l'origine de la création de quatre agences de développement : ASNM - *Milano Metropoli* (Nord-Milano) créée en 1994, *ComunImprese* (nord-ouest Milano - Arese) créée en 2002¹¹⁵, *Euroimpresa* (Legnano)¹¹⁶ créée en 1996 et *Sviluppo Brianza* (Brianza occidentale) créée en

¹¹³ La Provincia est actionnaire (52,3 %) de la société Milano Serravalle-Milano Tangenziali. S.p.A. Milano Serravalle gère un réseau d'infrastructures comprenant l'autoroute A7 Milano-Genova et les trois contournements milanais (Est, Nord, Ouest). La société possède des participations stratégiques dans d'autres infrastructures autoroutières, comme le projet de *Pedemontana Lombarda* (68.36 %), principal investissement du dossier Expo2015, et *Tangenziali Est Milano* (32 %).

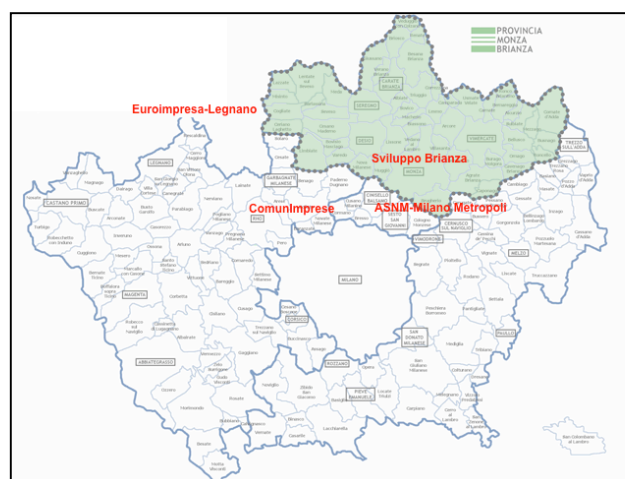
¹¹⁴ Angelo Pichierri, « Concertation and local development », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26/4, Décembre 2004, pp. 689-706.

¹¹⁵ *ComunImprese* a été créée en 2002, suite à la transformation d'un consortium d'entreprises, actif depuis la fin des années 1990 pour la gestion des fonds européens de soutien à l'emploi et à la formation professionnelle. L'agence est détenue pour moitié par des entreprises privées et par 11 municipalités de l'ouest-milanais.

¹¹⁶ *Euroimpresa* a été créée pour gérer la transition productive des territoires situés autour de la commune de Legnano, sites historiques d'implantation de l'industrie textile et mécanique. L'agence a été fondée à l'initiative de la commune de Legnano et de la Provincia di Milano, qui sont ses principaux actionnaires (50%) ; le reste du capital étant détenu par des entreprises privées (22%), des associations syndicales et patronales (8%) et par les 22 communes du Haut-milanais (20%). Pour un aperçu de l'historique et des activités d'*Euroimpresa*, nous renvoyons au chapitre de C. Tajani Cristina Tajani, *op. cit.*

1998¹¹⁷ (image 1, ci-dessous). Parmi les quatre agences, l'ASNMM mérite une analyse plus approfondie, car cette organisation a progressivement élargi à la fois son bassin d'influence – arrivant à agir dans toute la province – et le spectre de son action, pour exercer un rôle de support, voire d'inflexion de la politique provinciale de développement économique territorial.

Image 3 Le territoire de la *Provincia de Milano* et de Monza-Brianza et les agences locales de développement



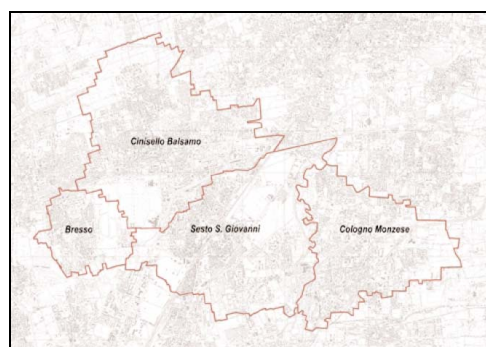
Source : Carte modifiée <http://www.milanomet.it>

La création de l'agence de développement du Nord-Milano (*Agenzia per lo sviluppo del Nord-Milano* - ASNMM) découle de la transformation de la société mixte Psta (*Polo Scientifico delle tecnologie ambientali*) promue et contrôlée par la municipalité de Sesto San Giovanni (le maire était à l'époque F. Penati), dont la vocation était de constituer un parc technologique sur une partie du site de l'aciérie Falck. Le projet ne voit pas le jour mais, en 1996, la société est transformée en une nouvelle agence à vocation plus ample : la promotion du développement économique du Nord-Milano. Ainsi, d'autres collectivités locales – la *Provincia* et trois communes adjacentes (Cinisello Balsamo, Bresso et Cologno Monzese) – ainsi que la Chambre de commerce de Milan et la *Finlombarda*¹¹⁸ entrent dans l'actionnariat avec les principaux groupes privés propriétaires du site industriel et la commune de Sesto San Giovanni.

¹¹⁷ L'agence *Sviluppo Brianza* se différencie des trois autres en raison des circonstances à l'origine de sa création. L'agence est en effet située dans un territoire où les revendications autonomistes des communes se radicalisent dans les années 1990, suite aux succès électoraux de la Ligue du Nord. L'agence se caractérise par une ligne ouvertement autonomiste, qui valorise l'identité territoriale et les processus d'autorégulation locale. Ainsi, la création de l'agence pour le développement en 1998, incluant 22 communes de la Brianza occidentale, anticipe en quelque sorte le processus de scission institutionnelle de ce territoire de la *Provincia di Milano* qui aura lieu dans la deuxième moitié des années 2000. Voir : Sviluppo Brianza (Agenzia), *Autogestire la comunità locale. Il percorso dell'identità: gli stati generali, l'intesa, l'organizzazione dello sviluppo locale*, Milano, Franco Angeli, 2003, (« I libri della Brianza »).

¹¹⁸ La *Finlombarda* entre dans le capital essentiellement pour gérer la requalification des friches industrielles au travers de la contribution du conseil régional (voir infra).

Image 4 Les communes du Nord-Milano



Superficie totale: 37 km²
Habitants: 220.632

76.791 Sesto San Giovanni (12km²)
71.840 Cinisello Balsamo (13km²)
46.248 Cologno Monzese (9km²)
25.753 Bresso (3km²)

Source : <http://www.milanomet.it>.

L'ASNM devient progressivement une agence de développement économique local, engagée dans plusieurs initiatives : soutien à l'innovation (création de l'incubateur d'entreprises BIC la Fucina et Breda) ; politiques de filière (mise en place d'un district dans le secteur multimédia) ; assistance à la création d'un parc d'entreprises pour les PME dans les aires Falck-Breda ; et politiques de l'emploi (AFOL¹¹⁹ Nord-Milano). Si, dès le début, l'approche est très large, le volet immobilier recouvre une place centrale dans les activités de l'ASNM. La requalification physique et environnementale des sites industriels (3 millions de m² dans la seule commune de Sesto San Giovanni) et la gestion de plans sociaux impliquant les groupes industriels situés dans l'aire (Breda, Falck et Magneti Ercole Marelli) permettent à l'agence d'obtenir d'importants financements régionaux, nationaux et européens, qui seront aussi réinvestis dans d'autres activités¹²⁰. Bien que l'enjeu foncier soit central, l'agence affiche clairement la volonté de dépasser une vision uniquement immobilière du développement. Comme le souligne son PDG, F. Terragni¹²¹ :

« L'enjeu central pour le Nord-Milano a certes été celui de la gestion de la crise économique et sociale mais surtout identitaire et culturelle, si on veut utiliser un terme un peu fort, quasiment

¹¹⁹ Agenzia Formazione Orientamento Lavoro. *La Provincia* s'occupe des politiques d'orientation, de soutien à la recherche d'emploi et de formation, au travers des agences publiques, nommées AFOL.

¹²⁰ Il s'agit notamment : 1) de la loi régionale 30/1994 octroyant à l'ASNM environ 8 milliards pour la requalification des aires, la promotion de l'emploi et de l'innovation et l'attraction de nouvelles entreprises (notamment des PME) ; 2) du décret-loi Sesto-Bagnoli (du 20 septembre 1996, n°486), pour la reconversion industrielle des aires Falck, Sesto San Giovanni, IRI et ex-Eternit à Bagnoli (Naples), attribuant à l'agence environ 25 milliards pour la bonification des aires ; 3) de la loi 236/1993 qui établit un Fonds National pour l'Emploi, qui octroie à l'ASNM environ 13 milliards ; 4) du projet communautaire Resider II pour la reconversion des aires sidérurgiques, qui met à disposition environ 6 milliards d'euros à l'agence pour la ré-urbanisation des aires et le soutien à l'innovation (incubation d'entreprises). Voir : Carlo Salone, *op. cit.* p. 74.

¹²¹ F. Terragni est professeur contractuel de bioéthique à l'université de Milan et spécialiste des thèmes de l'innovation technologique et du développement local. Adjoint à l'environnement à la mairie de Sesto San Giovanni entre 1994 et 1996 (mandat de F. Penati), il est l'instigateur de la création de l'agence pour le développement du Nord-Milano et plus particulièrement du BIC *la Fucina*, dont il a été PDG jusqu'en 2009.

spirituelle de la ville et de ses configurations. Le défi qu'on a relevé était de reconstruire un sens, une identité pour ce territoire. [...] En ce sens, le "*sviluppo locale*" correspond à la construction de réseaux de relations là où ils sont fragiles et de capital social là où il sont insuffisants »¹²².

Dès le début, l'agence se positionne comme un développeur mais aussi comme une organisation en mesure de répondre aux besoins exprimés par les acteurs de son territoire de référence, le Nord-Milano. Du point de vue des liens avec les partenaires politiques et socio-économiques, l'ASNM se caractérise au départ par une certaine autonomie dans la formulation de son agenda, mais aussi par une activité de mise en relation. Des liens privilégiés existent avec la mairie de Sesto San Giovanni, tant sur le plan politique que technique. Une histoire particulière, faite de relations denses, bien que très souvent conflictuelles, entre organisations syndicales, administrations locales et patronat, ont aussi facilité l'amorçage du projet. L'action de l'agence ne se limite pas au portage de projets de développement économique local dans les friches industrielles : elle engage aussi des initiatives de concertation locale à l'échelle intercommunale, avec la création du *Forum Nord-Milano*. Il s'agit d'une première initiative pilote qui débouchera sur l'organisation d'une conférence des maires du Nord-Milano et sur la définition d'un plan stratégique pour ce territoire.

La vocation intercommunale et métropolitaine de l'agence se fait de plus en plus explicite à partir de la deuxième moitié des années 2000. À ce titre, l'année 2005 marque un tournant : après dix ans d'existence, la société change de nom mais aussi, plus globalement, de stratégie. Cette évolution coïncide avec l'élection de F. Penati à la présidence de la *Provincia*. L'agence s'intègre désormais dans une stratégie politique plus ample, poursuivie par la coalition de centre-gauche. De la même manière, la Chambre de commerce de Milan décide aussi de s'investir dans le projet de création d'une agence pour le développement de l'aire métropolitaine. Les deux institutions augmentent sensiblement leurs parts (*cf.* figure ci-dessous).

¹²² Gabriele Pasqui, « Intervista a Fabio Terragni. Gli agenti di sviluppo locale tra produzione di identità ed efficacia progettuale », *Archivio di studi urbani e regionali*, 1999, pp. 75-96. p. 103 (Notre traduction).

Tableau 3 Évolution de l'actionnariat et du statut de l'agence pour le développement du Nord-Milano¹²³

	PSTA	ASNМ	Milano Metropoli	
	1993-1995	1996-2005	2006-2012	
	1993	1996	2006	2011
Provincia di Milano	5	20,8	39	52,3
Comune di Sesto San Giovanni	80	21,2	14,4	14,4
Comune di Bresso		10,4	5,5	5,5
Comune di Cinisello Balsamo		10,4	5,5	5,5
Comune di Cologno Monzese		5,2	5,2	2,8
Communes - Nord Milano	80	47,2	30,6	28,2
Camera di Commercio di Milano		10,4	19,4	19,4
Finlombarda SpA		10,4	5	
ComunImprese Scarl			3	
Falck SpA	15	5,2	3	0
Autres sociétés privées: Banco di Credito Cooperativo di Sesto San Giovanni; ABB SpA; Brollo-Marcegaglia SpA; Edilmarelli Pasini SpA; SVI Lombardia SpA		6	3	
Tot. Actionnaires privés	15	11,2	6	0
Total	100	100	100	100

Une modification statutaire de 2005 permet à *Milano Metropoli* d'être consacrée agence pour le développement de l'aire métropolitaine milanaise. En dépit d'une remise en cause de l'implication de la commune de Sesto San Giovanni, les services techniques de l'agence continuent à entretenir des liens assez forts avec l'administration communale¹²⁴. Par ailleurs, la collaboration avec les experts du développement local, déjà impliqués dans le département Économie de la *Provincia*, se fait de plus en plus stricte. L'agence bénéficie du portage politique de la *Provincia*, de son président et de ses adjoints (voir infra). Les liens avec la Chambre de commerce, à la fois techniques et politiques apparaissent en revanche plus timides, sans pour autant être ouvertement conflictuels.

Milano Metropoli cherche à étendre son influence et ses domaines d'intervention : si elle intervient prioritairement dans le Nord-Milano, elle n'hésite pas à jouer aussi un rôle d'incitatrice vis-à-vis de l'administration provinciale et de support aux autres communes de la *Provincia*¹²⁵. *Milano Metropoli* se voit confier le portage technique du projet stratégique *Città di Città*. Elle va également jouer un rôle d'incitation pour d'autres politiques provinciales, notamment celles de soutien aux

¹²³Données recueillies à partir de : *Ibid.* Deborah Galimberti, *Milano cité métropolitaine ?*, Rapport pour le cours « Gouvernement et gouvernance des villes européennes », Sciences Po Paris, 2008, 42 p., et <http://www.milanomet.it/> Consulté en octobre 2014.

¹²⁴ Francesca Buonocore, *La rigenerazione urbana alla prova della governance multi-livello. Progetti di trasformazione urbana a Bagnoli e Sesto San Giovanni*, Tesi di Dottorato URBEUR, Università degli studi di Milano Bicocca, 2012. p. 75.

¹²⁵ L'agence offre de l'assistance technique aux communes, notamment dans le cadre des projets de requalification immobilière et de soutien à la création d'entreprises.

districts et aux filières productives. Si sous le mandat de Tamperi (1994-1999) le département Économie de *La Provincia* avait commencé à développer une réflexion au sujet de la spécialisation productive de la région urbaine milanaise, très peu d'actions avaient vu le jour, en raison de la centralisation des compétences voulue par le conseil régional. Pendant le mandat de Penati, la *Provincia* décide de relancer cette réflexion et de promouvoir des actions volontaristes d'animation des filières productives (industries créatives, médias et TIC, et biotech)¹²⁶. Dans cette optique, le rôle joué par les professionnels du développement local (et plus particulièrement les cadres de *Milano Metropoli*) a été déterminant. Son ancien directeur évoque ainsi le secteur des biotechnologies :

« Dans le cas milanais, ce dont vous parlez [activités de régulation publique des filières productives] n'existe pas. Sur le secteur des biotechnologies, nous avons forcé la *Provincia* à s'intéresser à ces thèmes et à mettre en œuvre des actions. Les acteurs politiques n'ont jamais agi de manière directe. À un moment donné [mandat de Penati], une association regroupant les différents opérateurs du secteur (entreprises, centres de recherche, etc.) a été créée, BioMilano, sous une vive impulsion de la *Provincia*. [...] Après, avec le changement du PDG, l'association a disparu et tout le travail accompli a été perdu »¹²⁷.

Milano Metropoli cherche à disséminer aussi les pratiques et les expériences pilotes expérimentées dans le Nord-Milano, dans d'autres territoires de la *Provincia* : des accords de collaboration sont ainsi signés avec les agences de développement local et les comités des districts de la région urbaine. Face à cet effort d'intégration métropolitaine, l'absence de collaboration avec la mairie de Milan est prégnante : les relations entre *Milano Metropoli* et la commune de Milan demeurent très faibles, voir inexistantes. À sa création, la ville de Milan ne démontre aucune volonté de rejoindre l'agence et, après 2005 (donc suite à l'élection de Penati), les relations se font de plus en plus tendues. Cette situation est d'autant plus étonnante que l'agence a acquis entre temps une certaine visibilité internationale, étant souvent présentée comme un exemple pilote du soutien au développement local¹²⁸.

Ainsi, si les collectivités locales s'investissent plus dans la gouvernance de l'agence, en particulier la *Provincia*, pour laquelle l'agence devient une sorte de bras armé technique, l'investissement des acteurs privés, en particulier de l'entreprise Falck, se réduit fortement une fois l'opération de requalification environnementale terminée et la réaffectation des friches amorcée. Ce

¹²⁶ À la fin du mandat de Penati, *Milano Metropoli* réalise une étude qui est présentée comme un plan stratégique pour le développement économique territorial de l'aire urbaine milanaise, mais qui restera sans suite : Milano Metropoli, « Il fattore territorio nel sistema economico milanese. Elementi per uno scenario metropolitano al 2020 », éd. Roberto Camagni, Provincia di Milano, 2008.

http://www.provincia.mi.it/export/sites/default/pianificazione_territoriale/pubblicazioni/Scenari_economici.pdf. Consulté le 24 avril 2014.

¹²⁷ Entretien avec l'ancien directeur de *Milano Metropoli* (1996-2009), 04/06/2012.

¹²⁸ OECD, *op. cit.*

désinvestissement coïncide avec un changement dans les sources de financement de l'agence qui ne peut plus bénéficier des fonds obtenus pour la requalification des friches industrielles. Elle fonctionne désormais grâce aux prestations qui lui sont versées pour les services d'assistance fournis à la *Provincia* et aux communes, et à la participation à des appels d'offre européens qui deviennent sa principale source de financement¹²⁹.

Cette dépendance financière et les liens de plus en plus étroits avec les acteurs politiques vont marquer la dernière phase d'existence de l'agence, débouchant progressivement sur son déclin. *Milano Metropoli* est fragilisée par les problèmes financiers affectant l'institution provinciale depuis 2009 et par le durcissement des relations entre élus et bureaucratie provinciale, à la suite de l'alternance de 2009. Son ancien directeur revient sur les causes du déclin de l'agence :

« Les agences de développement ont beaucoup souffert dans les dernières années du fait que les provinces soient devenues des structures sans ressources et sans véritables fonctions. Le développement économique est, pour les provinces, une activité « facultative », non statutaire. [...] L'alternance politique [2009 élection de G. Podestà de centre-droit] a eu une influence majeure ; l'orientation politique a radicalement changé. Par ailleurs, la nouvelle administration a pris ses fonctions dans un moment de crise des collectivités locales. Les provinces sont entrées en crise avant les communes, dès 2009, avec la récession et la diminution rapide des ressources. Les agences de développement sont ainsi devenues très faibles. Aujourd'hui, il est nécessaire de repenser les rôles des agences de développement. Le contexte économique a changé et les agences doivent s'y adapter, mais pour cela il faut que l'actionnaire dise clairement vouloir prendre cette direction de renouvellement »¹³⁰.

Pour l'ancien directeur de *Milano Metropoli*, il y aurait un lien entre les différents facteurs qui expliqueraient l'affaiblissement des agences de développement : un désinvestissement progressif des acteurs politiques, des contraintes budgétaires et le changement des contextes nationaux et internationaux¹³¹. En 2011, *Milano Metropoli* change de statut et devient un « ente strumentale », à savoir un établissement pouvant agir uniquement sous commande de ses associés. Ce choix, voulu par la majorité provinciale de centre-droit et non directement contesté par la Chambre de commerce, limite radicalement les possibilités d'autofinancement de l'agence qui est désormais uniquement autorisée à passer des contrats avec ses actionnaires. Cependant, les ordres de

¹²⁹ Cette dépendance des financements européens va avoir un impact sur la stratégie et les actions de *Milano Metropoli*, qui sont désormais de plus en plus tournées vers la promotion des filières, des réseaux d'entreprises et des startups.

¹³⁰ Entretien avec le directeur de *Milano Metropoli* (1996-2009), 2012.

¹³¹ À ces facteurs, il faut ajouter des causes contingentes qui ont à voir avec une mauvaise gestion de l'agence. Cette dernière a accumulé une dette d'environ 4 millions d'euros et est impliquée dans une affaire judiciaire qui ne concerne pas la gestion de *Milano Metropoli*, mais qui se répercute sur sa légitimité. Il s'agit de la « *Sistema Sesto* », une affaire de corruption et de pots-de-vin qui a impliqué la mairie de Sesto San Giovanni et notamment F. Penati, accusé d'avoir reçu au travers d'une fondation culturelle des pots-de-vin de la part d'entrepreneurs locaux (transports locaux, banques coopératives locales, etc). Voir : Giuseppe Fabbri et Orazio La Corte, *op. cit.*

commandes ne suivent pas¹³² : la *Provincia*, dans une situation financière déjà délicate, procède à la réduction de toutes les dépenses « non statutaires » et *en primis* l'action à celle qui concerne le développement économique local. De son côté, la Chambre de commerce ne fait rien pour débloquer la situation : en 2012, elle refuse de voter le bilan de l'agence à cause de fortes pertes et surtout de la dette accumulée par celle-ci¹³³. La situation financière et l'incertitude qui plane autour de l'agence sont à l'origine de conflits entre le personnel et le nouveau PDG, A. Mascaretti, ancien adjoint à la mairie de Milan sous le mandat de centre-droit de L. Moratti. Les querelles politiques se multiplient : le centre-droit accuse l'équipe précédente d'avoir endetté l'agence, tandis que le centre-gauche reproche à la majorité provinciale d'avoir intentionnellement voulu désinvestir et décréter la fermeture de l'agence, avec une diminution des commandes. Les affrontements partisans sont ainsi devenus de plus en plus néfastes pour le travail de l'agence au cours des dernières années, au point d'interférer sur la solidité de la communauté professionnelle du développement local. L'agence a été mise en liquidation en 2013 et des négociations sont en cours concernant le devenir de ses sociétés (notamment des incubateurs d'entreprises).

Ces tensions sont aussi révélatrices d'un conflit plus profond existant entre deux cultures politiques et professionnelles. L'histoire de *Milano Metropoli* est intimement liée à la coexistence de deux facteurs. D'une part, sa trajectoire s'explique par son ancrage dans un milieu politique fortement homogène : le portage assuré par la commune de Sesto San Giovanni, nommée la Stalingrad d'Italie (dont F. Penati fut maire avant d'être élu président de la *Provincia*) ainsi que celui d'autres communes du Nord-Milano, en particulier Cinisello Balsamo (dont l'adjointe chargée du projet *Città di Città*, D. Gasparini, a été maire pendant une décennie puis présidente de l'agence)¹³⁴, ont été déterminants. D'autre part, son développement s'est appuyé sur la présence d'un milieu professionnel marqué par une forte cohésion des spécialistes du développement local – incluant universitaires, consultants, dirigeants et techniciens de l'agence et du département Économie de la *Provincia* –, ce qui a permis de donner une légitimité externe à faire valoir face à d'autres organisations. Dans l'élaboration de programmes d'action, le

¹³² Rita Querzé, « La crisi di Milano Metropoli “Scandalo lasciarci chiudere” », *Il Corriere della Sera*, Milano, juillet 2013.

¹³³ Elle se montrera néanmoins intéressée par la reprise de l'incubateur d'entreprises, une activité jugée solide et économiquement rentable.

¹³⁴ Cinisello Balsamo et Sesto San Giovanni se caractérisent par un fort ancrage à gauche. Depuis l'après-guerre, les deux communes ont toujours été gouvernées par des administrations communistes et/ou socialistes. Le PCI a toutefois toujours été le parti majoritaire. Les communes de Bresso et Cologno Monzese ne se caractérisent pas par l'existence d'un bloc politique homogène : la DC a souvent été majoritaire dans les deux communes. Entre 1998 et 2013, le centre-gauche a gouverné la ville de Bresso, alors que Cologno Monzese a connu dans le même temps une alternance de gouvernements de centre-droit et de centre-gauche.

personnel de *Milano Metropoli* s'est régulièrement appuyé sur des études et rapports confiés aux chercheurs du *Politecnico di Milano*.

La combinaison de ces deux facteurs, et plus particulièrement l'existence d'une relation de confiance¹³⁵ entre élus de centre-gauche et professionnels du développement local, a permis la structuration et l'institutionnalisation d'une action de soutien au développement économique territorial dans ce territoire. Si ces deux facteurs expliquent le succès de l'agence dans le territoire du Nord-Milano, ils constituent aussi les principales limites de la tentative de généralisation de cette expérience à l'aire métropolitaine et surtout à sa pérennisation au-delà des alternances partisanes. Le capital social qui s'est construit dans le cas du projet de redéveloppement économique territorial du Nord-Milano apparaît difficilement exportable dans d'autres territoires et surtout difficilement généralisable à l'échelle métropolitaine. Son émergence semble trop dépendante des stratégies des entrepreneurs politiques, élus et experts, et d'une culture politique¹³⁶ locale de gauche, certes en transformation mais exerçant encore une influence sur le style et le mode de gouvernement local.

1.2.4 La parabole du développement local et l'impossible médiation métropolitaine

La trajectoire de *Milano Metropoli* est représentative d'un processus plus vaste, qu'on pourrait qualifier de « parabole de l'approche du développement local »¹³⁷. Les activités et le profil organisationnel de *Milano Metropoli* ne diffèrent pas énormément de ceux d'autres organisations de promotion du développement en Italie et à l'international¹³⁸. Pour autant, l'analyse des

¹³⁵ Alessandro Pizzorno, « Perché si paga il benzinaio. Nota per una teoria del capitale sociale », *Stato e Mercato*, vol. 3/57, 1999, pp. 373-394.

¹³⁶ Comme le souligne Daniel Cefaï, la notion de culture politique est l'une des notions les plus évasives de la science politique. M. Lazar définit la notion de culture politique comme un « ensemble de valeurs et de symboles, une configuration de croyances, d'affectivités et de sensibilités, et une multitude diversifiée de règles et de pratiques dont la combinaison donne une signification au réel, façonne les comportements et conduit à l'inculcation des normes sociales » (p. 171-172). La notion de culture politique locale ou de sous-culture politique territoriale a été forgée par C. Trigilia pour indiquer la présence des groupes partageant des attitudes et des orientations communes vis-à-vis de la politique, ou bien des réseaux culturels, spirituels. Voir : *Cultures politiques*, éd. Daniel Cefaï, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, (« Politique éclatée »). Marc Lazar, « Cultures politiques et partis politiques en France », in Daniel Cefaï, (éd.). *Cultures politiques*, éd. Daniel Cefaï, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, (« Politique éclatée »), pp. 169-190. et Carlo Trigilia, « Le subculture politiche territoriali », *Quaderni / Fondazione Feltrinelli*, 1981, (« Sviluppo economico e trasformazioni sociopolitiche dei sistemi territoriali a economia diffusa »).

¹³⁷ Nous empruntons cette expression à Francesca Governa, *op. cit.*

¹³⁸ À partir d'une analyse comparative internationale, le sociologue A. Pichierri parle d'une tendance à l'isomorphisme des agences locales de développement économique. Ces dernières se caractériseraient par une forte implication publique et par un rôle très limité des acteurs privés (entreprises et organisations d'intérêts économiques). La création des agences par les collectivités locales correspond typiquement à une stratégie d'externalisation, afin de s'affranchir des bureaucraties locales. L'insertion de ces agences dans des réseaux internationaux de coopération et d'échange des pratiques n'a fait qu'accroître, selon l'auteur, une certaine standardisation des actions et projets. Voir : Angelo Pichierri, *op. cit.*

systèmes d'acteurs et des rapports sociopolitiques nous a permis de faire ressortir des éléments spécifiques qui expliquent la trajectoire de cette agence et plus globalement les processus d'institutionnalisation et d'instabilité de l'action collective de soutien au développement économique territorial. La crise de *Milano Metropoli* et de l'engagement de la *Provincia* dans ce domaine d'action, coïncident avec la fin d'une séquence se caractérisant par la diffusion de l'approche du « développement local » et le réinvestissement politique des provinces.

En ce qui concerne le premier aspect, au-delà des spécificités du contexte milanais, les années 1990 et 2000 sont marquées par un certain optimisme, aussi bien professionnel qu'académique, autour des bienfaits et des possibilités ouvertes par les pratiques de concertation et de programmation négociée. L'emprise de l'approche du développement local et, dans le cas milanais, l'existence d'une communauté assez soudée d'acteurs porteurs de cette idéologie professionnelle (consultants, dirigeants et universitaires) ont façonné l'action publique locale. Les politiques analysées suivent par ailleurs la trajectoire, d'abord ascendante puis de marginalisation politique, qui caractérise l'institution provinciale durant les vingt dernières années. À la stratégie de réinvestissement de l'échelon provincial par les acteurs politiques dans le cadre de la politique de programmation territoriale par le bas, se sont substituées des pratiques politiques de défense de l'institution et des mandats, aussi bien chez les acteurs de centre-gauche que chez ceux de centre-droit¹³⁹. La prévision de la transformation, voire de la suppression de la *Provincia* en *città metropolitana*, qui prend forme à partir de 2012, a en effet soulevé une ferme opposition des élus provinciaux, qui ont progressivement désinvesti l'activité de production des politiques publiques. Ainsi, on voit bien dans quelle mesure les acteurs politiques et notamment les partis, loin d'être marginalisés, sont encore à même d'exercer un rôle, incitatif ou de blocage, dans l'action publique. Le déclin de l'agence *Milano Metropoli* est un cas paradigmatique de dévalorisation par les partis de centre-droit de l'activité de l'agence, tout comme l'action de F. Penati a joué un rôle important dans le renforcement et l'élargissement de ces initiatives.

¹³⁹ Nous renvoyons à l'article de *Repubblica* : « Fine ingloriosa di un carrozzone per affaristi e politici al tramonto », *La Repubblica - Milano*, 23 juin 2014. Traduction : « La fin peu glorieuse d'une pétaudière pour politiciens et affairistes sur le déclin ».

1.3 *Milan ville-centre et la théorie de la « non-politique »*

« Il n'y a pas de vision unitaire, parce qu'il manque une idée de ville dans le sens moderne du terme : quel est son rôle, dans quelle direction va son développement ; que devrait-elle être ? »¹⁴⁰.

Ainsi, Gillo Dorfles, critique d'art, peintre, philosophe, chercheur en esthétique et urbanisme, s'exprime à propos des grands chantiers urbains ouverts au début des années 2000 à Milan, censés pouvoir laisser leur empreinte sur le visage architectural de la ville et contribuer ainsi à son développement et rayonnement international. En soulignant l'absence d'une « idée de ville », il ne nie pas pour autant la vitalité assez exceptionnelle du marché immobilier. Au milieu des années 2000, la ville de Milan est en effet un « chantier ouvert » : les services techniques de la mairie estiment que 8% du territoire municipal est concerné par des travaux de régénération urbaine, correspondant à 13 millions de m². Par ailleurs, 80% de cette superficie concerne de grands projets urbains de transformation des friches urbaines centrales et péricentrales¹⁴¹. Les gouvernements municipaux de centre-droit ayant dirigé la ville de 1997 à 2011 ont fait un choix clair : soutenir le développement de la ville à travers le levier immobilier et plus particulièrement les mégaprojets urbains. Cette stratégie de développement s'insère plus globalement dans une stratégie de changement de l'image de la ville sur le plan international (voir infra). En plus de se différencier nettement de l'approche endogène par le développement local, l'action municipale reste par ailleurs uniquement axée sur la ville-centre, sans qu'il y ait une prise en compte de perspectives de développement des communes limitrophes et plus globalement de la région urbaine milanaise.

L'agenda municipal s'inscrit dans la continuité des orientations des gouvernements municipaux des années 1980, et ce en dépit des changements majeurs intervenus sur le plan politique, institutionnel et socio-économique. Dans le cas de Milan, ces changements n'ont pas entraîné de modification dans la capacité des gouvernements municipaux à porter une vision renouvelée pour le développement de la ville. Les acteurs du gouvernement municipal continuent à agir exclusivement au travers du levier immobilier et se contentent le plus souvent d'accompagner les initiatives des opérateurs immobiliers privés, sans fournir d'orientations en matière de filières de

¹⁴⁰ Notre traduction : « Non c'è una visione unitaria, perché è assente un'idea di città modernamente intesa : quale è il suo ruolo, dove si dirige il suo sviluppo, che cosa deve essere ». Gillo Dorfles, « Lo slancio c'è, non l'idea di città », *Il sole 24 ORE*, Milano, 2 décembre 2007.

¹⁴¹ Francesco Memo, « La rigenerazione urbana a Milano: caratteristiche, attori e impatti dei grandi progetti di sviluppo immobiliare », in Maurizio Bergamaschi, Matteo Colleoni, Franco Martinelli, (éds.). *La città: bisogni, desideri, diritti. Dimensioni spazio-temporali dell'esclusione urbana*, éds. Maurizio Bergamaschi, Matteo Colleoni et Franco Martinelli, Milano, Franco Angeli, 2009, pp. 100-108.

spécialisation économique par exemple. Si la planification urbaine reste le principal levier d'action pour le pouvoir municipal en Italie, cela ne suffit pas à expliquer l'effet de dépendance aux thèmes et aux représentations du développement. À cet égard, il faut mobiliser d'autres facteurs, d'ordre politique et social. Dans le prochain paragraphe, nous allons donc présenter brièvement la situation politique entre 1993 et 2010 pour ensuite reconstruire cette non-évolution de l'action des gouvernements municipaux, à travers une analyse diachronique des discours des acteurs politiques et des mesures mises en place.

1.3.1 La droite libérale au pouvoir

Les années 1990 s'ouvrent avec une réforme importante de la politique locale : la loi 81 du 25 mars 1993 introduit l'élection directe des maires, en intervenant aussi sur les modalités de nomination des adjoints, afin de donner plus de poids et de stabilité à l'exécutif communal (*giunta municipale*)¹⁴². En établissant une relation plus directe avec l'électorat et en assurant au maire et à l'exécutif des pouvoirs élargis, le législateur valorise la figure du maire, au travers d'une responsabilisation accrue vis-à-vis des citoyens-électeurs¹⁴³. Cette loi s'inscrit dans un processus plus large de changement politique local évoqué précédemment. Cette réforme déclenche un renouvellement de la classe politique, qui se manifeste par l'émergence, sur la scène politique locale, de la figure de « nouveaux maires ». Ces derniers sont considérés comme des *outsiders* de la vie politique : il s'agit en effet soit de ressortissants de la société civile, soit de personnalités politiques « particulières » en raison de leur positionnement vis-à-vis des organisations partisans de la Première République¹⁴⁴.

Suite aux élections de 1997, ces maires se font les porte-paroles d'un mouvement politique de renouveau de l'action publique par le bas, qui a fortement marqué les esprits de l'opinion publique nationale¹⁴⁵. Ce mouvement a suscité un engouement collectif et beaucoup d'attentes quant à une possible modernisation de l'action publique locale, aussi bien pour les villes de

¹⁴² La loi prévoit que les adjoints soient nommés par le maire élu au suffrage direct. Auparavant, le conseil municipal avait le pouvoir de nommer à la fois le maire et ses adjoints.

¹⁴³ Aldo Di Virgilio, « Elezioni locali e destrutturazione partitica. La nuova legge alla prova », *Rivista italiana di scienza politica*, avril 1994, pp. 107-165.

¹⁴⁴ En ce qui concerne la première catégorie, nous pouvons citer le cas de l'universitaire V. Castellani à Turin, de l'entrepreneur R. Illy à Trieste et de l'écrivain A. Sansa à Gênes. Parmi les « nouveaux maires » jouissant d'un positionnement politique particulier, nous pouvons rappeler le cas de M. Cacciari à Venise, de F. Rutelli à Rome, de L. Orlando à Palerme et de Bianco à Catane. Voir : Bruno Dente, *op. cit.*

¹⁴⁵ Massimo Cacciari, Walter Vitali et Francesco Rutelli, « I sindaci e la politica », *MicroMega*, 1998, pp. 235-247.

grande taille que pour celles de taille moyenne. Des recherches conduites a posteriori¹⁴⁶ ont montré que les effets des réformes de 1993 sur l'organisation de la politique locale ont été beaucoup plus nets sur le plan politique que sur celui de l'action publique. Les nouveaux mécanismes électoraux ont permis d'atteindre une plus grande stabilité des exécutifs et de surmonter partiellement les effets de blocage exercés jadis par les partis politiques. À l'inverse, leur impact sur l'action publique locale, donc sur la capacité à porter et à mettre en œuvre des politiques publiques a été considéré comme décevant. À cet égard, C. Trigilia parle d'« illusion décisionnaire »¹⁴⁷, pour indiquer les limites de cette réforme sur l'action publique locale, qu'il impute à l'incapacité des nouveaux maires à établir des relations de collaboration et de coordination avec les acteurs de la société civile. Toutefois, il faut reconnaître que de fortes variations locales existent. Les travaux de G. Pinson sur les villes de Turin et Venise ont montré que, dans ces deux villes, le renouvellement des agendas et la mise en place de « nouvelles politiques urbaines » s'expliquent justement par un processus de mutation du *leadership* urbain, qui voit dans le développement des relations stables avec la société civile organisée un mécanisme central de légitimation¹⁴⁸.

Milan est étranger à ce processus de changement de l'action publique locale qu'on trouve dans d'autres villes italiennes. Il faut d'abord rappeler que la ville a été l'épicentre de l'affaire « *Tangentopoli* »¹⁴⁹, qui s'est ensuite propagée à l'échelle nationale, entraînant la fin de la Première République. Au début des années 1990, une critique virulente de la part de l'opinion publique et des citoyens contre le système des partis se cristallise à Milan et fait émerger un espace favorable à un changement politique porté par la société civile. Toutefois, contrairement aux attentes que ce processus avait suscitées, à Milan, aucune révolution civique ne s'est produite. La bourgeoisie locale choisit en effet d'agir en dehors de la sphère politique (voir infra) qui voit en revanche l'affirmation de « nouveaux » partis, la Ligue du Nord et *Forza Italia*.

En 1993, le premier maire élu au suffrage direct est un représentant de la Ligue (M. Formentini), parti-mouvement, fondant sa raison d'être sur la contestation de la « partitocratie » et de la domination de la classe politique « traditionnelle ». Poursuivant un cycle électoral de succès initié

¹⁴⁶ *Comuni nuovi: il cambiamento nei governi locali*, eds. Raimondo. Catanzaro, Fortunata Piselli, Francesco Ramella et Carlo Trigilia, Bologna, Il Mulino, 2002.

¹⁴⁷ Traduction de l'expression employée par C. Trigilia, « *illusione decisionista* », *Ibid.*

¹⁴⁸ Gilles Pinson, *Gouverner par projets. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009. pp. 329-372.

¹⁴⁹ Donatella Della Porta, « La capitale immorale: le tangenti di Milano », in Stephen Hellman, Gianfranco Pasquino, (eds.). *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, eds. Stephen Hellman et Gianfranco Pasquino, 1992, Bologna, Il Mulino.

aux régionales de 1990¹⁵⁰, la Ligue arrive en effet à conquérir le *Palazzo Marino*, bénéficiant largement du transfert des votes des partis traditionnels, la DC et l'ancien PSI¹⁵¹. La Ligue avait profondément adapté son discours électoral en Lombardie et plus particulièrement à Milan, en laissant de côté les revendications régionalistes et en mettant plutôt l'accent sur les tensions entre Rome et la bureaucratie étatique¹⁵². Cependant, au-delà des slogans populistes, comme « *Roma Ladrona, non avrai le mie tasse* » (« Rome voleuse, tu n'auras pas nos impôts ») ou « *Qui si fa la Padania o si muore* » (« La construction de la Padanie ou la mort »), la Ligue n'avait pas de projet pour la ville¹⁵³. Le mandat du maire *leghista*, M. Formentini (1993-1997), se caractérise en effet par un statu quo opérationnel et stratégique¹⁵⁴. Formentini se contente de récupérer certains dossiers des années 1980, notamment ceux liés à la réaffectation des friches industrielles, et de mobiliser de nouveaux instruments proposés par la législation nationale pour la gestion de projets de régénération urbaine¹⁵⁵.

En tant que premières élections après la « fièvre de la Ligue du Nord » (*febbre leghista*) et le post-*Tangentopoli*¹⁵⁶, les élections de 1997 marquent un tournant dans la réorganisation du système politique milanais. Elles voient s'opposer deux « néophytes » issus du patronat local : la coalition de centre-droit (*Polo : Forza Italia, Alleanza Nazionale, Cristiani democratici uniti*) est menée par G. Albertini, industriel impliqué dans l'*Assolombarda* et la *Federchimica*¹⁵⁷, tandis que la coalition de centre-gauche, l'*Ulivo*, se présente avec A. Fumagalli, lui aussi entrepreneur de 38 ans, président du groupe *Giovani industriali*, de la *Confindustria* (le MEDEF italien). Les élections voient la coalition de centre-droit s'imposer au deuxième tour sans l'appui de la Ligue¹⁵⁸. G.

¹⁵⁰ La Ligue remporte un résultat historique devenant le deuxième parti lombard, avec 18,5% des voix. Voir : Roberto Biorcio, *op. cit.* p. 6.

¹⁵¹ M. Formentini est élu au deuxième tour avec 57,1% des voix, contre 42,9% du candidat des listes de gauche, guidées par le PDS *Nando della Chiesa*. La droite se présente très morcelée aux élections : le candidat du courant catholique-centriste, P. Bassetti, s'arrête au premier tour avec seulement 10,9% des voix.

¹⁵² Roberto Biorcio, *op. cit.*

¹⁵³ Enzo Biagi, « L'Italia dei comuni. Primo cittadino, una carica da rivalutare », *Il Corriere della Sera*, Milano, avril 1997.

¹⁵⁴ Matteo Bolocan Goldstein [et al.], *op. cit.* et Bruno Dente, *op. cit.*

¹⁵⁵ Les deux projets de transformation urbaine portés pendant le mandat de Formentini voient en effet la municipalité jouer un rôle de second plan : il s'agit du projet *Biocca*, piloté par le groupe Pirelli, et du projet d'installation d'un nouveau siège du *Politecnico* dans le quartier de la Bovisa.

¹⁵⁶ Il s'agissait en effet d'élire le maire censé porter la transition de la ville de Milan vers l'« étape symbolique » des années 2000, fortement relayé par les médias. Voir : Giangiacomo Schiavi, « Milano sceglie il sindaco del 2000 », *Il Corriere della Sera*, Milano, 27 avril 1997.

¹⁵⁷ Avant son élection à la mairie, Gabriele Albertini, entrepreneur à la tête d'une PME, a été un ancien VP d'*Assolombarda* et dirigeant de *Federmeccanica* (l'association syndicale de la branche nationale des industries de la métallurgie et de la mécanique). Il s'est fait connaître pour sa gestion qualifiée de « ferme » des conflits syndicaux avec la FIOM (*Federazione impiegati operai metallurgici*). Il sera identifié comme le candidat des patrons milanais (Falck, Rocca, Del Vecchio et Mondadori) qui lui apporteront un soutien public. Voir : Daniele Manca, « E gli industriali benedicono Albertini », *Il Corriere della Sera*, avril 1997.

¹⁵⁸ La coalition de centre-droit obtient au premier tour 40,7% des voix, contre 27,5% pour le candidat de la coalition de gauche (*Ulivo* mais sans le parti de la gauche radicale, PRC - *Partito Rifondazione Comunista*), A. Fumagalli, et 19,1%

Albertini sera confirmé à la tête de la ville en 2001 (coalition de centre-droit *Casa delle Libertà*) remportant 57,5% des voix au premier tour¹⁵⁹. Ne pouvant pas briguer un troisième mandat, la droite milanaise se rassemble donc pour les élections de 2007 derrière la candidature de L. Moratti¹⁶⁰, qui sera élu maire de Milan au premier tour avec 52% des voix.

La coalition de centre-droit gouverne la ville pendant trois mandats, de 1997 à 2011. Une nouvelle classe politique s'impose. Cette classe politique gravite autour du principal parti de la coalition de centre-droit, *Forza Italia*, largement majoritaire au conseil communal et dont les sympathisants sont nommés aux postes exécutifs les plus importants. Ce point mérite une précision : la loi de 1993 prévoyait en effet la possibilité pour les maires de nommer directement leurs adjoints, sans obligation pour ces derniers d'être élus au conseil municipal. Autrement dit, la loi introduisait la possibilité de recruter des adjoints en dehors de la sphère politique. Par conséquent, une tendance au renouvellement des *assessori* a lieu dans toutes les grandes villes italiennes. En ce qui concerne le cas milanais, ce renouvellement s'opère au sein d'un milieu politique et culturel spécifique, celui de la droite conservatrice et catholique, liée par ailleurs au mouvement religieux de CL (*Comunione Liberazione*). Des personnalités liées à ce mouvement vont ainsi se voir confier des fonctions stratégiques dans l'exécutif municipal. L'urbanisme sera en effet piloté par deux représentants de CL : d'abord par Maurizio Lupi, adjoint à l'urbanisme pendant le premier mandat de G. Albertini, puis Carlo Masseroli, adjoint de L. Moratti.

S'il y a eu un renouvellement de la classe politique locale, ce renouvellement ne s'est pas fondé sur une mobilisation spontanée de la « société civile », comme cela s'est produit à Turin, où des représentants de la sphère académique et industrielle constituent deux listes civiques concurrentes à l'occasion des élections de 1993. À Turin, au moins jusqu'au début des années 2000, s'opère en effet un renouvellement de la classe politique locale, avec une forte présence des représentants issus de la société civile sans expérience politique majeure. Au contraire, dans le cas milanais, les « nouveaux » partis politiques, en particulier *Forza Italia* (devenu ensuite PDL - *Popolo delle Libertà*) disposent d'une emprise très forte sur la politique locale. G. Albertini et L. Moratti sont deux candidats affiliés au parti de la droite berlusconienne, à laquelle ils vont par la suite adhérer. Les adjoints, nommés tant par G. Albertini que par M. Moratti, sont ainsi des

pour le maire sortant, M. Formentini. Le ballottage voit G. Albertini s'imposer avec 53,1% contre 46,9 pour M. Fumagalli.

¹⁵⁹ La *Lega Nord* soutient cette fois Albertini, mais remporte un nombre très limité de sièges au conseil municipal (avec 4,38% des voix). La réélection d'Albertini marque davantage un succès de la droite berlusconienne, avec 37,47% des voix pour *Forza Italia*.

¹⁶⁰ Letizia Bricchetto Arnaboldi-Moratti est issue d'une famille de la grande bourgeoisie milanaise, active dans le domaine de l'intermédiation financière (assurances). Elle est aussi l'épouse de Gianmarco Moratti, entrepreneur à la tête d'une société de raffinerie pétrolière et de production d'énergie électrique. Elle a été nommée DG de la RAI (*Radio televisione italiana*) par S. Berlusconi et ministre de l'Éducation du gouvernement Berlusconi entre 2001 et 2006, avant d'être élue maire de Milan en 2007.

personnalités « hybrides » : peu impliquées dans la vie des partis, elles gravitent pourtant dans des « milieux » proches de ceux du principal parti de centre-droit, celui de S. Berlusconi, et du mouvement religieux conservateur de CL.

Dans une recherche sur le capital social à disposition des élites urbaines dans quatre villes – Florence, Naples, Milan et Turin –, S. Belligni¹⁶¹ mobilise la notion de « milieux » pour caractériser les changements survenus dans la structuration de la composition et du fonctionnement des gouvernements urbains. Pour Belligni, les « milieux » ne coïncident ni avec les partis, ni avec les réseaux de sociabilité professionnelle, il s'agit plutôt de « réseaux fondés sur des liens familiaux, amicaux, professionnels, politiques ou religieux qui opèrent comme des communautés élitistes de socialisation politique »¹⁶². Les milieux fonctionnent comme des réseaux de socialisation et des espaces de construction de discours politiques, exprimant ainsi des cultures politiques. En suivant les observations de B. Dente¹⁶³, nous pouvons alors faire l'hypothèse que la nouvelle classe politique ayant guidé la ville de 1997 à 2011 est l'expression d'une culture politique conjuguant une vision « libérale »¹⁶⁴ et antiétatique de l'économie, propre au berlusconisme et à la pensée catholique conservatrice de CL. Cette culture politique de centre-droit est toutefois loin d'être homogène, comme le montre les conflits existant entre « *berlusconiani* » et « *ciellini* » au sein du conseil municipal et les prises de position « contestataires » de certains adjoints¹⁶⁵. Le maire G. Albertini se trouve souvent obligé de recourir à la menace de la démission pour essayer d'apaiser ces conflits¹⁶⁶. Les relations parfois houleuses avec le conseil municipal démontrent donc une forte ingérence exercée par les partis (nationaux) sur la stabilité de la politique locale¹⁶⁷.

¹⁶¹ Silvano Belligni, « Il capitale sociale nel governo locale. Modelli di radicamento e performance urbane », Torino, Università degli studi di Torino, 2005, (« Working paper, Dipartimento di Studi Politici »).

¹⁶² Cette définition est tirée d'un article de S. Belligni et S. Ravazzi sur le cas turinois. Silvano Belligni et Stefania Ravazzi, « L'élite che governa Torino », *Teoria politica*, 2008, pp. 85-105. (Notre traduction).

¹⁶³ Bruno Dente, Luigi Bobbio et Alessandra Spada, « Government or Governance of Urban Innovation? A tale of two cities », *DisP - The Planning review*, 2005, pp. 41-52. p. 45.

¹⁶⁴ Le projet politique de *Forza Italia* correspond à une « révolution libérale », c'est-à-dire un plaidoyer contre la pression fiscale, l'ingérence de l'État et la libre initiative (notamment entrepreneuriale) des citoyens. Cette « révolution libérale » s'apparente à une réappropriation populiste du « libéralisme » italien. Pour un approfondissement de l'histoire de la pensée libérale en Italie, voir : Massimo Salvadori, *Liberalismo italiano. I dilemmi delle libertà*, Roma, Donzelli, 2011. Pour une discussion des trois déclinaisons italiennes du terme anglais « *liberalism* » (« *liberalesimo* », « *liberalismo* » et « *liberista* ») voir : Maurizio Ferrera, « Welfare-State transformation: from neo-liberism to liberal neo-welfarism? », in Vivien Ann Schmidt, Mark Thatcher. *Resilient liberalism in Europe's political economy*, Cambridge [u.a.], Cambridge Univ. Press, 2013, pp. 77-111.

¹⁶⁵ En effet, la junte Alberti voit cohabiter des personnalités très hétérogènes comme M. De Carolis, président du conseil municipal sous le premier mandat d'Albertini, membre de l'aile droite de la DC milanaise dans les années 1970-1980, couramment identifié comme le porte-parole de la bourgeoisie milanaise anticommuniste, et S. Carrubba, adjoint à la culture, néophyte de la politique et représentant illustre du *liberalismo* italien.

¹⁶⁶ Luca Pagni, « Albertini, ultimatum sui poteri », *La Repubblica - Milano*, 10 novembre 2001.

¹⁶⁷ À titre anecdotique, nous pouvons souligner que S. Berlusconi et U. Bossi (leader de la Ligue du Nord) sont élus conseillers municipaux à Milan en 1997.

En dépit de ces rivalités internes au centre-droit milanais, Albertini et, dans une moindre mesure, Moratti sont parvenus à construire un consensus local, en adoptant une gestion en bon père de famille de la ville, qui est particulièrement appréciée par l'électorat de centre-droit. Le maire G. Albertini aimait en effet se définir comme un « syndic d'immeuble », appelé donc à administrer avec bienveillance les affaires de la ville. Au-delà de l'anecdote, cette rhétorique apolitique sera déclinée dans les choix poursuivis en matière de planification urbaine, que nous allons détailler ci-dessous.

1.3.2 Milan berceau de la renaissance urbaine : immobilier et grands événements

Entre 1997 et 2011, la stabilité politico-institutionnelle favorise l'émergence d'une idée partagée pour le développement de la ville axée sur la renaissance urbaine : la renaissance morale, économique, culturelle et internationale de Milan devient une priorité fédérant plusieurs acteurs de l'élite politique et économique locale. Dans cette section, nous allons détailler la manière dont cet objectif d'attractivité internationale a été décliné dans des (non) initiatives publiques. Comme cela a été montré par S. Gonzalez, le discours sur le rôle international de Milan est lié à une volonté de reconquête du rôle national de capitale morale, mis en question par les scandales politiques de l'ère Tangentopoli : « *a new spirit has emerged among parts of the local elite determined to recover Milan's leading role in its national position as the moral capital* » (p. 36.)¹⁶⁸. Ce sentiment diffus de reconquête se mêle aussi à une stratégie de reconstruction du consensus et de la légitimité politique poursuivie par les partis à la tête de la ville. Ainsi, le gouvernement municipal de centre-droit décide d'investir le domaine de l'urbanisme et la réalisation des grands équipements, en particulier la nouvelle Foire¹⁶⁹, pour marquer une rupture avec la période de l'« immobilisme » *leghista*. Un travail de réflexion est engagé comme premier acte du mandat de G. Albertini en 1998. Il se conclut en 2000, avec la publication du *Documento d'inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, intitulé *Ricostruire la Grande Milano* (« reconstruire le Grand Milan »)¹⁷⁰. Il s'agit d'un document sans valeur prescriptive, que le sociologue F. Memo¹⁷¹ définit

¹⁶⁸ Sara Gonzalez, « (Dis)connecting Milan(ese): deterritorialised urbanism and disempowering politics in globalising cities », *Environment and Planning A*, vol. 41, 2009, pp. 31-47.

¹⁶⁹ Pendant le mandat de G. Albertini, la construction d'un nouveau site pour la Foire milanaise est décidée. Voir : « Nuova Fiera ». Lodovico Festa, *La Fiera rifondata: da Milano al mondo: intervista a Luigi Roth*, Milano, Libri Scheiwiller, 2009.

¹⁷⁰ Assessorato allo sviluppo del territorio, Comune di Milano, « Ricostruire la Grande Milano. Documento di Inquadramento alle politiche urbanistiche comunali », Milano, Comune di Milano, juin 2000.

URL :

<http://allegati.comune.milano.it/eseutiviedilizia/Come%20presentare%20un%20progetto/Documento%20d%27Inquadramento.pdf>.

comme un texte hybride entre programmation technique et stratégique. Le document présente les axes d'une stratégie de reconquête d'un rôle de premier pour la ville, aussi bien sur le plan économique que politique. Il souligne également l'importance pour Milan de regagner de l'influence sur la région urbaine¹⁷². Ainsi, dans le document, il est affirmé que :

« Si la ville ne se contente pas d'avoir un statut moyen à l'échelle européenne et si elle veut profiter d'un nouveau "printemps" de l'économie, il est nécessaire, et cela malgré la réticence historique de Milan, de se plier à des stratégies collectives, de concevoir un projet pour la ville. Comme il a été écrit, "il ne s'agit non pas d'un schéma auquel tous seraient tenus de se conformer, mais d'un dessin dans lequel tous puissent agir en liberté : une idée de Milan". Le document identifie ce projet collectif dans une stratégie de relations, vouée à accroître la capacité et l'attractivité de Milan comme carrefour international et centre de services, et à retrouver sa capacité historique à absorber et intégrer les contributions des personnes qui viennent et travaillent dans la ville »¹⁷³.

Le « nouveau printemps » de l'économie milanaise s'appuie essentiellement sur une politique favorable au développement du marché immobilier et sur ce qui est qualifié de « stratégie des relations », à savoir un renouvellement des modes d'interactions et de régulation entre l'acteur public – la mairie – et les promoteurs immobiliers. Comme l'indique l'adjoint à l'urbanisme, M. Lupi,

« Jusqu'à présent, l'administration publique a agi selon une optique despotique et dirigiste, pour ne pas dire accablante. Cela a généré une machine bureaucratique lente, inefficace et incapable de répondre aux besoins de la ville. Ce conseil a fait le choix de renverser la relation entre la ville et ses administrateurs, dépassant une opposition historique entre public et privé. Il s'agit justement d'agir pour favoriser l'implication des acteurs privés dans les grands projets pour le développement de la ville »¹⁷⁴.

Le document d'orientation a vocation à intégrer et à accompagner un processus de changement des instruments de planification et d'aménagement qui était déjà en cours. Faisant suite à la mise en place de la nouvelle législation régionale en matière de planification urbaine datant de 1999¹⁷⁵, la mairie de Milan introduit en 1990 de nouveaux instruments pour la régulation et la gestion des projets d'aménagement, le PII - *Programmi Integrati d'intervento*. Sans rentrer dans les détails techniques de ces instruments de planification destinés spécifiquement à la régénération urbaine, nous pouvons néanmoins souligner que l'adoption des PII bouscule les pratiques classiques de la

¹⁷¹ Francesco Memo, « Nuove caratteristiche del sistema immobiliare e abitabilità urbana: alcune riflessioni sul caso di Milano », *Sociologia urbana e rurale*, fascicolo 84, 2008.

¹⁷² À cet égard, il faudrait remarquer que le document était censé être un premier pas vers l'élaboration d'un plan stratégique pour la région urbaine, qui n'a pourtant jamais été produit. Comune di Milano, Assessorato allo sviluppo del territorio, *op. cit.* p. 19.

¹⁷³ *Ibid.* p. 13.

¹⁷⁴ *Cit.* in Marco Morino, « Milano, grandi lavori in corso. », *Il Sole 24 ORE*, Milano, juillet 1998.

¹⁷⁵ Legge regionale 12 aprile 1999, n°9 "Disciplina dei programmi integrati d'intervento".

<http://allegati.comune.milano.it/esequiviedilizia/Come%20presentare%20un%20progetto/Legge%20regionale%20n.%209%20del%2012.4.1999.pdf>.

planification urbaine, dépassant donc la planification rigide du PRG (*Piano regolatore generale*), mais aussi le système des *varianti urbanistiche* sur lequel s'étaient appuyés les projets des années 1980 : les opérateurs immobiliers, privés ou publics, peuvent désormais présenter des projets qui seront soumis à l'évaluation d'une commission technique communale, pour vérifier la conformité avec les orientations du *Document de programmation*. Le document marque un tournant dans la culture administrative et les pratiques urbaines des services municipaux : il scelle le passage vers une nouvelle « phase » de planification fondée sur les principes de partenariat public-privé, dépassant ainsi de manière définitive les logiques propres au PRG, qui reste toutefois en vigueur. Ce changement d'instruments s'accompagne d'un processus de réorganisation des services municipaux en charge de la planification urbaine : de nouvelles formes de travail « par projets », dépassant la structure rigide par départements de l'administration municipale, sont introduites pour assurer le suivi des PII¹⁷⁶. Les PII deviennent l'instrument privilégié pour la mise en place de projets de régénération urbaine, qui couvre à ce moment environ 70% de l'ensemble du territoire en transformation¹⁷⁷. Parmi les projets majeurs de régénération urbaine pour la ville, nous pouvons citer le PII *Garibaldi-Repubblica*, rebaptisé ensuite *Milano Porta Nuova*, projet qui remonte aux années 1980 et qui est devenu l'emblème de la stratégie de renaissance immobilière et tertiaire de la ville de Milan, comme le rappelle le titre d'un ouvrage présentant le projet et intitulé « Milan se lève »¹⁷⁸.

La question urbaine domine donc les deux mandats du maire G. Albertini. Le modèle de valorisation de la rente foncière se confirme (encore) comme le mécanisme principal à la base du modèle de développement de la ville. Il s'agit en effet de miser sur les investissements dans le secteur du BTP et dans les secteurs connexes, afin de conforter la transition économique en cours¹⁷⁹. Cette politique de développement par l'immobilier et la régénération urbaine se structure autour de deux axes : l'offre d'espaces aménagés pour les bureaux, les activités

¹⁷⁶ Serena Ballarin, « Milano, tentativi sconnessi di ricomposizione urbana », in Guido Borelli, (éd.). *Capitali del nord-ovest. La politica economica delle città italiane*, éd. Guido Borelli, p. 63.

¹⁷⁷ *Rapporto sull'attività urbanistica ed edilizia*, Assessorato allo Sviluppo del Territorio, Comune di Milano, 2006

¹⁷⁸ Manfredi Catella, *Milano si alza. Porta Nuova, un progetto per l'Italia*, Milano, Vita / Feltrinelli, 2013. Ce projet correspond à 18% du parc immobilier d'entreprises de la ville.

¹⁷⁹ Un rapport commandité par la mairie de Milan au centre de recherche CERTeT (*Centro di Economia Regionale, dei Trasporti e del Turismo*) de l'Université Bocconi estime que les projets de régénération urbaine engagés à partir de 1998 auraient mobilisé environ 10 milliards d'investissements (dont 87% dans le secteur du BTP et 13% dans les services aux entreprises annexes). Comme le souligne F. Memo, la valeur ajoutée générée serait d'environ 13 milliards d'euros, à savoir 8,5% du PIB de la région Lombardie. Nous renvoyons à la présentation d'Angela Airoidi et Senn Lanfranco, « Analisi e valutazioni sulla rilevanza economica e sociale dell'attività urbanistica ed edilizia », Urban Center, Milano, 19 avril 2006. URL : <http://www.comune.milano.it/dseserver/webcity/comunicati.nsf/webball/FDC7F50CBAB877C2C125715500515762>. Francesco Memo, *op. cit.*

commerciales, les équipements commerciaux et la construction des logements haut de gamme dans des espaces centraux ou semi-centraux de la ville, pour attirer de nouveaux habitants.

La valorisation internationale de l'image de Milan et l'attraction de nouveaux habitants au travers de cette stratégie immobilière seront à la base du projet politique porté par L. Moratti, élue maire de Milan en 2006. En 2007, le *New York Times*, répondant sans doute à une demande de la mairie de Milan, titre « *An urban renaissance is transforming Milan* »¹⁸⁰. L'article valorise les projets immobiliers en cours et met l'accent sur le nouvel esprit entrepreneurial qui caractérise la ville. La maire, L. Moratti, va s'appuyer largement sur ce « mythe » d'un nouveau dynamisme urbain et économique, notamment à l'occasion de la campagne internationale pour décrocher l'organisation de l'Exposition Universelle en 2015. L'action portée par Moratti est calquée sur la stratégie de développement urbain portée par son prédécesseur : l'approbation du nouveau schéma de planification de la ville, nommé « *Piano Governo del Territorio* » (PGT) domine en effet l'agenda municipal pendant tout son mandat, et le plan sera définitivement approuvé avant les élections de 2011 (voir ci-dessous)¹⁸¹. Le projet du PGT s'inscrit dans un mouvement plus général de « dérégulation » des politiques urbaines, évoqué précédemment, mais avec un élément de nouveauté : il se propose d'augmenter sensiblement la population urbaine, lançant l'idée d'atteindre le seuil de 2 millions d'habitants en 2030 (contre environ 1,4 million en 2010). Ainsi, l'adjoint C. Masseroli, lors de l'approbation définitive du texte du PGT par le conseil municipal, en février 2011, déclare :

« La véritable ambition du plan est synthétisée dans son titre "Milan par choix". Cela signifie de pouvoir affirmer avec conviction "Je choisis Milan". Je choisis Milan pour y vivre, je choisis Milan pour faire grandir mes enfants, je choisis Milan pour mon affaire, je choisis Milan pour étudier, je choisis Milan pour m'amuser, je choisis Milan ! Pour que cela se concrétise, nous avons besoin de l'engagement, de la responsabilité et de la liberté de chacun. Voici le cœur du plan !

Nous avons voulu mettre en place une plateforme flexible pour donner un espace d'expression à ceux qui ont envie de contribuer au développement de la ville. Je m'explique. Le principe de ces nouvelles règles, comme l'a récemment annoncé D. Cameron lors de son discours de Liverpool, est "*If it unleashes community engagement - we should do it. If it crushes it - we shouldn't*".

Je vais faire simple en vous donnant des exemples : Comment l'administration a-t-elle gouverné pendant les trente dernières années ? Qu'est-ce qui n'a pas marché et dans quelle mesure les nouvelles règles que nous voulons établir répondent aux échecs précédents ? Les vieux instruments de planification se fondaient sur deux mots-clés : centralisme (besoins des services préétablis et immuables) et uniformité (peu, partout et le même pour tous). Aujourd'hui, nous avons proposé que ces idées soient remplacées par : la subsidiarité (chacun définit la nature et la quantité des services qu'il souhaite demander) et la flexibilité (beaucoup et à qui en a besoin). [...] Voici la *Big Society* milanaise ! »¹⁸².

¹⁸⁰ Robert Galbraith, « An urban renaissance is transforming Milan », *New York Times*, 10 juillet 2007.

¹⁸¹ L'élaboration du plan fait suite à l'adoption de la loi régionale de 2005, « *Legge regionale n° 12 del 11 marzo 2005 per il governo del territorio* ».

¹⁸² Carlo Masseroli, « Discours séance conseil communal pour l'approbation PGT », Milano, 4 février 2011. Source : Il Sole 24 Ore, Casa 24.

Nous sommes face à une réappropriation de la part de la classe politique de centre-droit, notamment les franges de CL, du discours sur la « *Big Society* » pour renforcer des thèmes – centraux dans la doctrine politique de CL – liés à la subsidiarité¹⁸³. C'est un modèle qui dépasse l'opposition entre privé et public et qui est largement centré sur l'initiative des acteurs immobiliers. Sur le plan des contenus et des principes, le PGT suscite de forts débats au sein de la société milanaise. Plus particulièrement, l'idée de la « ville compacte » de 2.000.000 d'habitants se heurte à une ferme opposition de la part de la section lombarde de l'INU (*Istituto Nazionale d'Urbanistica*)¹⁸⁴. Le patronat local, en particulier l'*Assolombarda*, se montre aussi très favorable aux principes évoqués dans le PGT porté par Masseroli¹⁸⁵.

De manière générale, le principe de subsidiarité trouve donc pleine application dans la stratégie urbaine poursuivie par la mairie de Milan. En effet, le plan ne contient aucune préconisation claire en termes de filières à privilégier pour le développement de la ville, ni d'études économiques sur les secteurs et les filières économiques. Le plan se limite à identifier des zones de transformation destinées à accueillir des projets de régénération urbaine fondés sur la densification de l'habitat, pour poursuivre l'objectif de la « ville dense ». L'action de soutien au développement de Milan fait de la construction et de la propagation d'un « nouveau » discours *pro-growth* – fondé sur l'assouplissement des règles et l'adaptation flexible – l'un de ses principaux leviers. Ainsi, il fait écho au discours politique porté par les socialistes dans les années 1980 (*cf.* chapitre 2), visant à modifier l'imaginaire de Milan suite aux années de plomb. Le projet de Masseroli partage la même ambition : dynamiser la ville et rompre avec les « vieilles » règles du passé, pour donner un nouveau souffle à la ville.

Cette volonté de valorisation de l'image internationale de la ville explique aussi la candidature pour l'Expo 2015 (l'exposition universelle), qui constitue l'autre événement marquant de la politique municipale entre 2007 et 2011. Le maire se désintéresse en effet des questions liées à l'approbation du PGT, laissant beaucoup de liberté à son adjoint, pour s'impliquer davantage dans la préparation de la candidature pour l'Expo. Cela implique un travail de relations publiques très fin, à la fois sur le plan international, pour s'assurer du soutien des pays membres du BIE, et sur le plan local, pour coaliser les différents acteurs impliqués dans l'élaboration du dossier de

¹⁸³ Nous renvoyons à l'intervention de G. Vittadini, président de la *Fondazione per la sussidiarietà* sur les liens entre le discours de Cameron et le « principe » de la subsidiarité : Giorgio Vittadini, « La sussidiarietà ora parla inglese », *IL SOLE 24 ORE*, 10 octobre 2010.

¹⁸⁴ Stefano Rossi, « Gli urbanisti contro Masseroli: assurda e allarmante l'idea di passare a 2 milioni di abitanti », *La Repubblica - Milano*, 13 novembre 2008.

¹⁸⁵ « Assolombarda: Meomartini, soddisfatti per adozione Pgt Milano », *Radiocor (Il Sole 24 Ore)*, Milano, 14 juillet 2010.

candidature Expo 2015¹⁸⁶. Malgré les divergences partisans, les institutions arrivent à élaborer dans les temps le projet de candidature et la ville décroche l'organisation de l'exposition universelle, en avril 2008.

La préparation du dossier Expo 2015 a été une opération qui a finalement peu impliqué les citoyens et les autres organisations de la société civile organisée. La phase de préparation de la candidature a en effet impliqué un groupe très restreint d'experts – notamment des consultants extérieurs – et le cabinet du maire. Les différentes institutions ont travaillé ensemble mais sans engager une démarche de réflexion avec toutes les franges de la société civile autour du développement futur de la ville, à travers un débat ouvert à toutes les franges de la société civile. Par ailleurs, suite à l'obtention de la candidature, le débat public autour de l'événement « Expo 2015 » s'est essentiellement concentré sur les aspects gestionnaires et financiers. L'octroi des fonds par l'État central et la question de la nomination des administrateurs à la tête de la société de gestion de l'événement (Expo S.p.A.) ont monopolisé le débat et sont restés centraux pendant les trois années qui ont suivi (2008-2011). Cette situation est représentative des crispations politiques entre le PDL et la Ligue du Nord au sein de la coalition de centre-droit, et ce aux niveaux central, régional, provincial et communal¹⁸⁷. Par ailleurs, aucune concertation n'a été ouverte avec les communes limitrophes. Le choix du site de l'exposition, situé à cheval entre la ville de Milan (90%) et la commune de Rho (10%), est aussi révélateur, selon un dirigeant de la *Provincia de Milan*, de la volonté de vouloir penser l'exposition universelle comme un événement de la ville-centre. S'il y a eu une concertation avec les communes de l'*hinterland*, elle porte uniquement sur des questions pratiques d'organisation et de gestion des places de parking¹⁸⁸.

De manière plus globale, les luttes de pouvoir internes à la coalition de centre-droit, qui opposent notamment le *governatore* régional, R. Formigoni, à L. Moratti, n'ont pas permis la structuration d'une mobilisation collective large, incluant notamment les organisations socio-économiques, du moins jusqu'en 2011. Ainsi, le projet d'Expo 2015 s'est inscrit dans la continuité de la (non)stratégie poursuivie jusque là, et donc dans le discours de valorisation de la ville-centre, de ses atouts, sans essayer de développer des liaisons avec les dynamiques et les projets économiques des territoires qui l'entourent. La politisation du dossier Expo autour des

¹⁸⁶ Il s'agissait de la *Provincia* (centre-gauche), du conseil régional (centre-droit), de la Chambre de commerce, *Fondazione Fiera Milano* et du ministère des Affaires Étrangères (gouvernement Prodi, centre-gauche).

¹⁸⁷ La période de 2008 à 2011 s'est caractérisée par un isolement progressif du maire de Milan, L. Moratti, qui devait être nommé commissaire unique extraordinaire de l'événement, et par la montée en puissance de la région et de son *governatore*, R. Formigoni. Le gouvernement central et son ministre des Finances (apparenté à la Ligue du Nord) G. Tremonti, ont « joué à la montre » ; la conjoncture rendant très peu propice le déblocage de fonds importants afin d'abonder les investissements. Pendant cette période, trois DG se sont succédés à la tête de la société. Le DG actuel a été nommé en 2010 et les fonds définitivement débloqués en 2013.

¹⁸⁸ Entretien avec le directeur du Département Économie et Travail, *Provincia* de Milan, 09/03/2012.

questions de nomination des dirigeants et administrateurs a donc fini par étouffer les tentatives de construction d'une nouvelle vision pour le développement de la ville et de la métropole.

Nous avons pu montrer que les grands chantiers de régénération urbaine et la préparation de la candidature pour l'Expo 2015 ont été les enjeux phares de l'agenda de la ville entre 1997 et 2011. Cet agenda apparaît clairement dominé par une orientation *pro-growth* axée sur l'immobilier et peu favorable à toute forme de régulation publique, notamment en l'absence d'une réflexion collective portée par les élus municipaux sur le projet de développement de la ville. Pourtant, selon le sociologue Martinotti, un projet de développement de la ville existe bel et bien : ce projet, sans pilote unique, satisfait les attentes des intérêts dominants¹⁸⁹. Il s'apparente à celui qui s'était imposé dans les années 1980 (*cf.* chapitre 2). La prééminence d'une idéologie valorisant la liberté et l'auto-détermination des individus, notamment chez les élus du parti *Forza Italia* et du mouvement de CL, n'a fait que renforcer l'orientation développementaliste de l'action municipale qui, par ailleurs, n'a été que très partiellement remise en cause par les acteurs de la société civile organisée.

La persistance d'un modèle de développement axé sur le développement immobilier peut aussi s'expliquer par l'absence de contre-projets portés par des organisations telles que la Chambre de commerce ou l'*Assolombarda*, qui en revanche ont contribué à alimenter le récit sur la renaissance de Milan, sans remettre ouvertement en cause les orientations des gouvernements municipaux. Pourtant, ces organisations ont contribué de manière continue à alimenter le débat autour des stratégies de développement de la ville, à travers l'organisation d'évènements, l'énonciation de déclarations programmatiques, la commande d'études et de recherches. En l'absence de chantiers de prospective organisés par la mairie, ce sont plutôt ces organisations qui ont promu un débat public sur le développement de la ville (voir *infra*). Néanmoins, elles n'ont jamais porté de projet alternatif et ce pour deux raisons : le retrait progressif de la grande bourgeoisie milanaise des affaires de la cité et le caractère très circonscrit des réseaux liant élites politiques et élites économiques locales qui s'appuient avant tout sur des liens amicaux, familiaux et professionnels. L'existence de ces liens interpersonnels et des passerelles entre la sphère politique et l'économique ne suffit pas pour autant à expliquer pourquoi les élites politiques et économiques

¹⁸⁹ « Il y a un "projet" capitaliste pour Milan. Ceux qui se mobilisent pour investir dans cette ville ont un "projet", une idée de la ville pour le futur. Une ville riche, dynamique et qui soit à même d'être en compétition avec les autres villes, permettant une meilleure profitabilité du capital investi. Il n'est pas nécessaire qu'il y ait un pilote unique : les classes sociales et les groupes ont une rationalité collective qui fonctionne aussi bien dans le cas où les individus n'agissent pas explicitement de manière concertée. Il y a des petits et des grands intérêts, mais aussi un appui culturel qui est diffus, qui trouve son expression dans les médias et le discours public. La "machine pour la croissance" justement », Guido Martinotti, « Un progetto per la città. Il capitale e lo sviluppo », *Il Corriere della Sera*, Milano, 2 juin 2004.

milanaises ont réduit les politiques urbaines à la seule question de l'immobilier et de la régénération urbaine, sans proposer par ailleurs une vision plus large, de nature métropolitaine. Ainsi, nous pouvons formuler l'hypothèse selon laquelle ces élites politiques et économiques, partagent – au-delà des frictions internes – une vision libérale de l'économie, qui explique par ailleurs le succès électoral du parti de S. Berlusconi dans la période considérée. Derrière la théorie de la « non-politique » proposée par G. Albertini, il faut donc plutôt lire le succès d'un modèle politique bien précis, celui de la droite « libérale » berlusconienne.

1.4 Conclusions de la section 1

L'analyse des interventions des collectivités locales – la région, la province, les communes métropolitaines et la municipalité de Milan – dans le soutien au développement économique territorial de la région urbaine milanaise fait ressortir un tableau complexe, aussi bien du point de vue institutionnel que politique. En effet, les interventions des différentes institutions apparaissent globalement déconnectées, avec une hyperspécialisation dans les domaines d'action où elles peuvent mobiliser davantage de ressources (financières, d'expertise, réglementaires) pour s'imposer dans les rapports inter-scalaires. Le projet de renforcement politique de l'échelon régional, la faiblesse institutionnelle de la province et le repli des gouvernements municipaux sur la ville-centre ont entravé l'émergence d'un projet de développement intégré pour la région urbaine milanaise. Notre analyse a également montré l'existence de logiques de rivalités internes aux partis de centre-droit avec une absence de collaboration durable entre Milan et le conseil régional. Il est dès lors très difficile d'opposer schématiquement deux blocs sociaux fortement homogènes, deux cultures politiques, avec d'une part le centre-droit qui serait porteur d'une vision libérale du développement, et d'autre part le centre-gauche qui incarnerait un projet de développement fondé sur la valorisation des ressources locales, notamment immatérielles. Dans cette section, nous avons néanmoins pu montrer que le rôle du facteur *politics* a été tout sauf marginal dans l'orientation des choix publics. Par ailleurs, nous pouvons noter que les alternances politiques se sont accompagnées de changements radicaux des collaborateurs et des dirigeants, au travers d'un *spoils system* bien rodé. Cela a été particulièrement manifeste dans le cas de la *Provincia*, où on a pu observer un infléchissement de l'agenda en raison de facteurs partisans. L'alternance partisane de la ville de Milan en 2011 semble confirmer la primauté du facteur *politics* dans l'orientation de l'action publique locale. En effet, en mai 2011, l'avocat G. Pisapia, ancien député de *Rifondazione Comunista*, est élu maire à la faveur d'une large mobilisation de la société civile locale, baptisée « mouvement orange ». S'il serait prématuré de tirer des conclusions sur

cette « révolution orange »¹⁹⁰ qui a porté la gauche au pouvoir après dix huit années de gouvernements de centre-droit, nous pouvons noter qu'elle coïncide avec un renouvellement des élus, des cadres des services et des experts, qui avaient porté la politique provinciale du développement local, notamment sous le mandat de F. Penati¹⁹¹. La nouvelle municipalité, sans renoncer aux mégaprojets immobiliers déjà en cours, a essayé d'imprimer une nouvelle orientation pour la stratégie de développement de la ville, en réinvestissant la construction métropolitaine et en proposant une nouvelle vision du développement économique, davantage axé sur les thèmes des filières productives, du travail et de l'insertion sociale¹⁹².

¹⁹⁰ L'élection de G. Pisapia à la mairie de Milan s'insère dans le cadre d'un processus plus large de renouvellement des candidats des listes de gauche dans des villes comme Gênes, Naples et Florence. En effet, suite aux mobilisations citoyennes, les primaires organisées par la gauche ont été remportées par des candidats qui ne pouvaient pas compter sur le soutien direct du principal parti de gauche, le PD (*Partito Democratico*). La couleur orange est devenue le symbole de ces victoires électorales, du nom du « mouvement orange », projet politique du candidat maire de Naples, L. De Magistris. À Milan, la candidature de G. Pisapia a été soutenue dès le début par un regroupement de citoyens qui ont signé un document en juillet 2010. Ensuite, l'avocat a gagné les primaires face au candidat officiel du PD, l'architecte Stefano Boeri. Le soutien citoyen à Pisapia s'est confirmé et élargi pendant la campagne électorale. Un mouvement, nommé « *Comitato per il 51%* », regroupant des représentants de la « bourgeoisie » milanaise (universitaires, industriels, etc.) s'est rapidement créé pour soutenir le candidat contre L. Moratti, guidé par P. Bassetti et S. Rolando. Plus largement sa candidature a pu bénéficier d'une ample mobilisation populaire, notamment des jeunes, des personnalités de la culture et de la musique. Sur le groupe du 51% voir : Sara Monaci, « Bassetti, Vitale e la lobby del 51%. La borghesia sta con Pisapia », *Il Sole 24 ORE*, Milano, avril 2011. Et aussi : Arcipelagomilano, « Gruppo d'iniziativa "per il 51". Dossier: il dibattito e l'eco sulla stampa », 2011. URL : http://www.arcipelagomilano.org/wp-content/uploads/2011/05/dossier_oltre-il-51.pdf. Sur le mouvement citoyen et populaire ayant soutenu Pisapia, nous renvoyons au documentaire : Luca Mosso et Bruno Oliviero, « Milano 55,1: cronaca di una settimana di passioni », 2011. Pour un bilan des deux premières années du mandat de G. Pisapia, nous renvoyons à : Gianni Barbacetto, « L'arancione della Madonnina: stinto », *MicroMega*, vol. 8 / Dossier: Rivoluzioni tradite?, 2013, pp. 63-78.

¹⁹¹ Ainsi R. Galliano, directeur de *Milano Metropoli* a été nommé directeur du département *Économie, Innovation et Université* à la mairie de Milan, en 2012. P. G. Monaci, d'abord consultant puis dirigeant chargé de l'innovation pour la *Provincia*, devient en 2011 directeur du département « *Città Metropolitana* » pour la ville de Milan. Pisapia nommé par ailleurs D. Benelli (adjointe à la *Provincia*) adjointe chargée du projet de la métropole milanaise. Le géographe M. Bolocan Goldstein, expert-universitaire du développement local, est nommé par la mairie président du PIM (*Piano Intercomunale Milanese*), sorte d'agence d'urbanisme métropolitaine.

¹⁹² Cristina Tajani, « Così Milano è tornata ad essere "la città che sale" », *Gli Stati Generali*, 2015.

2 La mobilisation des organisations d'intérêts économiques et le paradoxe de la politisation

L'assise et le consensus électoral recueillis au début des années 1990, à la fois par la Ligue et par le parti de S. Berlusconi, dans la région urbaine milanaise et en Lombardie sont révélateurs de l'ampleur du vide de représentation laissé par les partis traditionnels. La crise des organisations partisans traditionnelles, et plus particulièrement de la DC en Lombardie et du PSI à Milan, peut aussi être interprétée comme un changement de la structure d'opportunités politiques¹⁹³, qui, au début des années 1990, apparaît comme plus favorable à l'intervention directe des intérêts économiques organisés dans l'action publique locale. Dans cette section, nous allons interroger la manière dont les intérêts économiques locaux se sont réorganisés suite à la crise politique du début des années 1990, au travers d'une analyse de leur participation à l'action économique locale. Nous allons nous concentrer sur deux organisations qui, plus que d'autres, se sont positionnées sur des enjeux de développement économique territorial de l'aire urbaine milanaise : l'association des industriels et du tertiaire avancé, l'*Assolombarda*, et la Chambre de commerce de Milan (CCIAA)¹⁹⁴. De manière plus générale, il s'agira d'interroger la place de ces organisations d'intérêts économiques dans le système de gouvernance économique locale, pour comprendre si et dans quelle mesure elles ont été à même de développer une capacité d'action plus ou moins autonome du système politico-administratif et des partis, d'infléchir l'agenda politique et de participer à la régulation d'initiatives de soutien au développement économique territorial. Nous allons articuler une analyse organisationnelle et socio-politique, en approfondissant à la fois la structure et les moyens d'action de ces organisations d'intérêts économiques, leurs relations réciproques et les liens qu'elles entretiennent avec les institutions du gouvernement local. Nous montrerons que les organisations d'intérêt économique ont développé une réelle capacité

¹⁹³ Tout au long de la Première République, les partis politiques avaient en effet eu la capacité d'organiser la représentation des intérêts en fonction des clivages partisans. Le système de représentation des intérêts se trouvait dès lors fragmenté en raison des affiliations partisans des différentes organisations syndicales et patronales. Il s'agit d'une caractéristique du système national mais que l'on retrouve également à l'échelle locale. Comme le souligne L. Lanzalaco, l'existence de liens entre groupes d'intérêts et partis politiques n'est pas une spécificité italienne. Il n'en demeure pas moins que, dans le cas italien, ces liens ont été particulièrement forts, comme le démontre le naturel avec lequel il est possible d'associer certaines organisations syndicales et patronales à certains partis politiques. Voir : Luca Lanzalaco, *op. cit.*

¹⁹⁴ Pour des questions de comparabilité avec le cas lyonnais, nous avons délibérément laissé de côté les associations de commerçants et celles d'artisans. Au cours des entretiens menés, il a émergé que les associations artisanales sont davantage positionnées sur des enjeux liés au développement interne des entreprises et sont donc moins actives sur des thèmes plus globaux touchant la stratégie de développement économique de la région urbaine milanaise. Quant aux associations de commerçants (dont en particulier *Confcommercio*), elles représentent des intérêts très puissants dans la structure économique locale, car elles sont représentatives non seulement des intérêts du « petit commerce » et des grands distributeurs mais aussi d'une frange du secteur des services, et plus particulièrement des services avancés pour les entreprises. Depuis le milieu des années 1990, les associations de commerçants dominent la Chambre de commerce, guidée par le président de *Confcommercio*, C. Sangalli. L'analyse de l'action et de la politique de la Chambre nous permettra donc d'interroger le poids de ses intérêts dans la structuration des stratégies et des modes d'action des intérêts économiques locaux.

d'action indépendante des incitations publiques, qui s'appuient sur une vaste palette de répertoires d'action (expertise, concertation, *lobbying*, etc.). Elles sont parvenues à porter seules ou en partenariat des programmes d'action de soutien à la compétitivité du territoire et des entreprises. Aussi bien la Chambre de commerce que l'*Assolombarda* peuvent être considérés comme des organisations actives à la fois dans le débat public et dans la réalisation des programmes d'action. Cela nous conduira plus globalement à questionner le rôle et la place que ces organisations occupent dans l'action publique locale. Peut-on les considérer comme des groupes exerçant une pression externe sur les *policy-makers* ou bien comme des acteurs internes à la sphère politique tentant d'orienter les choix publics ?¹⁹⁵

2.1 Les associations patronales à la reconquête de la représentativité : le cas de l'Assolombarda

Dans la première partie de cette thèse, nous avons déjà insisté sur la mobilisation de l'*Assolombarda* autour du développement économique territorial. Dans les années 1970 et 1980, l'association était essentiellement dominée par des entreprises industrielles opérant dans des secteurs traditionnels de l'économie milanaise (mécanique, chimie, etc.). La crise qui a frappé ces secteurs explique la mobilisation prioritaire de l'*Assolombarda* sur des enjeux de contractualisation syndicale et l'existence de liens institutionnalisés avec le conseil régional, qui avait porté plusieurs mesures en soutien à l'industrie. La politique de la municipalité se caractérise déjà à l'époque par un tropisme immobilier et par l'absence d'une réflexion sur des questions propres au développement des entreprises et du tissu productif local. Les relations avec les communes de la province sont par ailleurs très intermittentes, encore une fois en raison de l'absence d'un interlocuteur public unique. À partir des années 1990, l'*Assolombarda* va progressivement s'adapter à cette situation politico-institutionnelle en construisant une stratégie proactive de développement de services internes et de multi-positionnement à des échelles variées. Cette stratégie s'inscrit dans un objectif de reconquête de la représentativité vis-à-vis de son bassin d'influence, qui est par ailleurs en forte mutation (voir infra).

Le cas de l'*Assolombarda* suit une tendance nationale qui a touché l'ensemble des associations patronales (commerçants, artisans, etc.)¹⁹⁶. Dans une réflexion sur l'évolution des relations entre

¹⁹⁵ Jan Beyers et al., « Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? » , *West European Politics*, vol. 31/6, 2008, pp. 1103-1128.

¹⁹⁶ Paolo Perulli et Maurizio Catino, « Le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale: verso uno sperimentalismo istituzionale », *Stato e Mercato*, vol. 50, 1997, pp. 217-247.

acteurs politiques et intérêts économiques dans le nord de l'Italie, le politiste P. Feltrin¹⁹⁷ formule l'hypothèse selon laquelle les associations patronales auraient essayé de combler partiellement le vide de représentation laissé par les partis politiques dans les années 1990. Feltrin relève en effet que, durant les vingt dernières années, les associations patronales ont cherché à retisser des liens avec les intérêts économiques de leurs territoires tout en poursuivant de profondes restructurations organisationnelles. Ainsi, il montre comment, avec la fonction historique d'*advocacy* et de négociation syndicale, les associations patronales ont progressivement développé des fonctions de prestataires de services et de médiation des intérêts économiques locaux. Dans les cas lombard et milanais, cette stratégie naît au début des années 1990, quand la crise de la DC entraîne une reconfiguration des canaux traditionnels de représentation des intérêts du tissu des entreprises faisant partie de la « moyenne bourgeoisie productive », tant à l'échelle locale que nationale¹⁹⁸. Entre stratégie de maintien de la représentativité vis-à-vis de ses associés et influence des pouvoirs publics nationaux et locaux, l'*Assolombarda* a dès lors progressivement transformé ses modes d'interventions et son organisation en renforçant sa prétention à être *leader* en matière de politique de développement économique. Dans un premier temps, nous allons présenter les restructurations organisationnelles de l'association en termes d'entreprises adhérentes, de services offerts et de structuration territoriale. Dans un deuxième temps, nous nous attarderons sur le positionnement de l'association dans le débat public local, au sujet des modèles de développement de la région urbaine, pour ensuite analyser les modes d'interaction noués avec les acteurs publics locaux¹⁹⁹.

2.1.1 La restructuration de l'association : enracinement local et spécialisation des services

Comme nous l'avons précisé dans la première partie de cette thèse, l'*Assolombarda* est l'association historique des entreprises industrielles milanaises (en particulier celles des secteurs de la mécanique/métallurgie et de la chimie) et le berceau de la grande bourgeoisie industrielle. Suite aux restructurations économiques des années 1990 et 2000, l'association a vu augmenter sensiblement son nombre d'adhérent opérant dans le secteur de services, et plus particulièrement

¹⁹⁷ Paolo Feltrin, « La politica e gli interessi », in *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Torino, Einaudi, 2010, pp. 113-173.

¹⁹⁸ Giulio Sapelli, « La trasformazione dei rapporti tra economia e politica a Milano: sussurri e grida. », in AA.VV. *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Milano, Mondadori, 2005, pp. 53-82. p. 71.

¹⁹⁹ Nous utilisons la catégorisation proposée par la littérature néo-corporatiste pour l'étude des modes d'action collective des entrepreneurs et de leurs relations vis-à-vis des pouvoirs publics. Ces travaux s'intéressent à deux dynamiques : la logique d'adhésion interne (*logic of membership*) et la logique d'influence externe (*logic of influence*). Voir : Philippe C. Schmitter et Wolfgang Streeck, « The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies », Köln, 1999 [1981], (« MPIfG Discussion Paper »).

du tertiaire avancé. Les grands groupes, industriels et tertiaires, ont toutefois maintenu une influence importante dans la gouvernance interne de l'association : les sièges des organes exécutifs (*giunta*) et de la présidence restent en effet occupés par des représentants des groupes cotés en bourse, implantés dans la région urbaine milanaise. L'envergure nationale de ses présidents et son poids au sein de la *Confindustria*²⁰⁰ a par ailleurs fait historiquement de l'*Assolombarda* une association territoriale dont l'influence va bien au-delà de la sphère politique et économique locale (voir infra). Cela dit, l'association reste une organisation territoriale représentant les intérêts des entreprises, industrielles et tertiaires, implantées dans la région urbaine milanaise²⁰¹, en particulier les PME²⁰². L'*Assolombarda* a essayé de s'adapter progressivement aux transformations du tissu économique de l'aire urbaine milanaise, marqué par une réorganisation de la production industrielle, avec une désagrégation des firmes fordistes et une tertiarisation croissante (cf. Annexes Fiche socio-économique). Afin de maintenir une base stable d'adhérents dans les secteurs industriel et tertiaire et faire face à la concurrence montante d'autres organisations, l'*Assolombarda* a procédé à un renforcement de son enracinement local et à une réorganisation conséquente des services internes. Ainsi, à partir des années 1990, l'association a particulièrement investi les « assemblées de zone », organes de représentation infra-provinciaux présents dans six aires sur l'ensemble du territoire métropolitain. Cette organisation territoriale avait été introduite au cours des années 1980²⁰³. Son institutionnalisation a été assez lente, avec un changement de statut au début des années 1990 et une reconnaissance dans la gouvernance de l'association du rôle des « présidents des zones », qui siègent désormais au conseil d'administration de l'association. L'opérationnalisation des assemblées zonales représente un changement important dans les modalités de représentation de l'association, qui a permis de surmonter la prééminence traditionnelle des « branches » (notamment la mécanique et la métallurgie) et de donner forme aux demandes collectives des entreprises situées dans un même territoire infra-métropolitain. Il s'agissait à la fois de s'adapter aux nouveaux besoins des

²⁰⁰ L'*Assolombarda* contrôle en effet environ 10% des voix à l'assemblée générale de la *Confindustria*.

²⁰¹ Ce territoire correspond aux limites de l'ancienne *Provincia di Milano*, avant la scission des territoires Lodi au sud-est de Milan (1992) et de Monza Brianza (2009). Dans le territoire de la Brianza, il existe toutefois une deuxième association patronale, indépendante de l'*Assolombarda*. Il s'agit de la *Confindustria Monza-Brianza*, qui est par ailleurs la plus ancienne association patronale italienne.

²⁰² En 2014, l'association compte 4.714 entreprises, pour un total de 276.621 employés, dont 38% avec moins de 10 employés, 77% avec moins de 50 employés et 1,5% (à savoir 70 entreprises) avec plus de 500 employés. Les entreprises opérant dans les secteurs industriels de la métallurgie-mécanique et de la chimie et celles opérant dans le tertiaire avancé représentent respectivement 32%, 13% et 22% du total des adhérents. Source : Bilan social de l'Association, 2013.

²⁰³ La création des assemblées zonales représentait à l'époque une rupture importante face aux modalités et aux thèmes traditionnels de la représentation patronale. À l'instar d'autres associations, c'est par le truchement des comités syndicaux que passaient les relations avec la « base » des entreprises adhérentes. Les assemblées zonales deviennent rapidement une nouvelle scène de débat et de mise en avant des demandes des entreprises, qui dépassent progressivement la seule thématique syndicale. Voir : Massimo Mucchetti, « Radiografia dell'Assolombarda », *Orientamenti nuovi per la piccola e la media industria*, vol. 9, luglio 1979, pp. 8-15. Voir : Annexes 4.2.

entreprises et de renforcer son influence sur les pouvoirs publics locaux. Les assemblées zonales constituent en effet des scènes d'intermédiation avec les communes, les groupements de communes et la *Provincia*.

La restructuration du tissu productif a amené l'association à adapter les types de services offerts à ses adhérents. L'association peut compter sur un personnel de 180 personnes – chiffre qui est resté assez stable au cours des dernières années – couvrant une large palette d'activités. Durant les dix dernières années, l'*Assolombarda* a sensiblement élargi la gamme des services proposés aux entreprises : ainsi, selon ses dirigeants, il ne s'agit plus simplement d'organiser des « grandes messes » (conférences et séminaires) ou des activités de formation généralistes, mais au contraire de viser la personnalisation des services sur des thématiques émergentes pour le développement des entreprises. L'association met à disposition de ses adhérents des biens et services « club » ayant pour vocation d'augmenter la productivité et la compétitivité de ces derniers. Cela se fait en interne mais aussi par le biais d'un réseau d'agences externes. Ces agences couvrent des activités qui s'intéressent aux aspects de gestion interne des entreprises : gestion du personnel, qualité, fiscalité, garanties bancaires et innovation²⁰⁴. L'association apparaît ainsi comme une sorte de grand cabinet privé, pour emprunter une expression du politologue P. Feltrin²⁰⁵.

2.1.2 Une participation constante dans débat public sur le développement de la métropole : entre stratégie d'influence locale et extra-locale

La stratégie de renforcement et de diversification des services offerts aux adhérents, engagée à partir des années 1990, s'est accompagnée d'une participation constante de l'association au débat public local sur les thèmes liés au développement de la région urbaine milanaise. L'association se caractérise par un *lobbying* particulièrement intense²⁰⁶, une activité constante de production d'études et d'organisation de manifestations publiques sur différents thèmes du développement

²⁰⁴ Parmi les principales agences, nous pouvons citer la société *Assoservizi* détenue à 100% par l'*Assolombarda*, qui propose des services d'*outsourcing* de gestion du personnel ; la société *Confidi Province Lombarde*, société détenue par l'*Assolombarda*, la Chambre de commerce de Milan (CCIAA) et d'autres associations patronales offrant des garanties pour l'accès aux prêts bancaires (activités prises en charge par les filiales territoriales de la BPI, ex OSEO en France) ; le *Consortio Qualità*, consortium géré par l'*Assolombarda* et la CCIAA, offrant des services d'assistance aux entreprises en matière d'optimisation de la qualité (*total quality management*) et enfin *Assotech*, consortium co-géré encore une fois avec la CCIAA et spécialisé dans l'accompagnement des projets de R&D et d'innovation (ce dernier a été créé en 1997 et dissout en 2011).

²⁰⁵ Paolo Feltrin, *op. cit.*

²⁰⁶ L'association valorise aussi dans la publication de ses rapports d'activités annuels. Cette stratégie d'influence consiste notamment en l'échange des informations avec les représentants des institutions locales, nationales et aussi européennes. L'association déclare avoir rencontré chaque année environ 50 personnalités nationales (ministres et hauts-fonctionnaires d'État) et 150 représentants locaux (maires, adjoints, présidents de région, etc.), à la fois de manière formelle (conférences, séminaires, etc.) et informelle. Source : analyse des rapports d'activités de l'*Assolombarda*, 2005-2014.

économique territorial et par le recours à des moyens de mobilisation plus politiques, tels que les « manifestes programmatiques ». Ces manifestes sont généralement produits dans des contextes politiques bien particuliers, comme ce fut le cas en 1992 pour le programme *Intervento per Milano* ou pour la démarche stratégique *Fare Volare Milano* en 2013 (voir infra).

La stratégie d'influence sur le débat public de l'association se fonde sur une solide expertise sur l'état de l'économie locale qui est souvent valorisée dans les négociations avec les collectivités locales. La production d'expertises, d'informations économiques et – aspect non secondaire – leur publicisation constituent un répertoire d'actions important pour l'association. De nombreuses manifestations (séminaires, colloques et rencontres)²⁰⁷ sont régulièrement organisées pour diffuser les données produites par les observatoires statistiques de l'association et plus particulièrement par son bureau d'étude (*Centro studi*). Ce dernier est en charge de la veille économique et des études scientifiques. Il publie régulièrement des bulletins sur l'état de l'économie lombarde et des rapports sur des thèmes jugés importants par les adhérents. L'activité de veille économique s'est élargie au fil des années pour inclure aujourd'hui une batterie d'observatoires sur un éventail très large de thématiques liées aux problématiques territoriales (infrastructures, prix de l'immobilier, énergie, finance locale, etc.). Les destinataires de ce travail de collecte et d'analyse de données sont certes les entreprises associées mais aussi les pouvoirs locaux qui, comme nous l'avons montré auparavant, ont globalement désinvesti le travail de prospective et de veille économique et territoriale. Les publications et les événements soutenus par le bureau d'études contribuent à alimenter le débat public local et à faire émerger de nouveaux enjeux par rapport au développement de l'aire urbaine milanaise²⁰⁸.

Cette influence sur le débat public local n'est pas nouvelle, mais elle a été discontinuée. Déjà dans les années 1980 l'association avait montré un certain intérêt pour la question de la réaffectation des friches industrielles (cf. chapitre 2). Néanmoins, c'est au début des années 1990 que l'on peut situer les premières réflexions portant directement sur la question du développement

²⁰⁷ Il nous est impossible d'en donner une appréciation quantitative précise, car le matériau est très riche, souvent éparpillé et non catalogué. Nous pouvons mentionner la publication d'actes de colloques dans la collection intitulée « *Quaderni* », des rapports parfois catalogués et donc repérables dans les bibliothèques et de nombreux rapports et littérature grise, consignés dans les centres d'études et les archives des collectivités locales. À partir des années 2000, tout le matériau a été informatisé et est désormais directement téléchargeable à partir du site web de l'association : <http://www.assolombarda.it/centro-studi?s=ricerche-e-approfondimenti>.

²⁰⁸ À cet égard, nous pouvons rappeler la publication d'une série d'études sur le tertiaire au début des années 1980, au moment de l'émergence de la problématique tertiaire dans l'arène publique (cf. chapitre 2). Voir : Associazione industriale lombarda: Centro studi, Fiorenzo Fioretta et Maurizio Mamoli, « La domanda di servizi di terziario avanzato in un'area di forte industrializzazione », Milano, 1981. Pour les thèmes plus récents, voir la contribution de l'association au débat sur la *smart-city*, avec la publication d'un rapport des bonnes pratiques à partir d'une consultation des entreprises associées : « Assolombarda per Milano Smart City : 89 idee per una città più intelligente », février 2014.

économique territorial à l'échelle de la « métropole milanaise »²⁰⁹. L'intérêt de l'association pour les transformations territoriales coïncide avec une conjoncture politique et économique bien particulière, à savoir le moment de *Tangentopoli*. En 1992, en pleine crise politico-judiciaire, l'association lance le programme-manifeste *Intervento per Milano*²¹⁰. Il s'agit d'un manifeste qui a pu bénéficier à l'époque d'une large couverture de la presse et d'un écho médiatique très important, puisqu'il mettait frontalement en question l'immobilisme de la classe politique, notamment nationale, et les capacités de cette dernière à donner des réponses tangibles aux demandes émergentes et aux problématiques de développement économique de la région urbaine milanaise. Par le biais de cette initiative, les patrons se proposent de construire une capacité d'action locale, alternative à celle de l'État central, considérée comme insuffisante. Le programme est essentiellement alimenté par les données et les observations tirées d'une étude confiée au cabinet CLAS, centre de recherche sur l'administration publique lié à l'*Università Bocconi*²¹¹. Par cette démarche, l'*Assolombarda* propose de répertorier l'ensemble des projets publics et privés (investissements en infrastructures, transports, grands projets urbains et centres pour l'innovation), bref des programmes impliquant la mise à disposition de « biens locaux pour la compétitivité »²¹², susceptibles de contribuer à la relance de l'aire urbaine milanaise dans un contexte de perte d'emplois industriels et de restructuration tertiaire. La Chambre de commerce et la mairie de Milan sont identifiées comme de possibles partenaires de l'opération, l'objectif étant de construire une capacité d'action alternative au centre. Ainsi s'exprime, lors de la présentation du programme, le président de l'*Assolombarda* de l'époque, E. Pressutti²¹³ :

« Il existe d'ores et déjà des marges d'initiative à l'échelle locale. La relance ne peut et ne doit pas dépendre uniquement de l'intervention de l'État central. Nous devrions mobiliser davantage de ressources privées sur des projets d'intérêt collectif. Notre plan *Intervento per Milano* se propose justement de faire converger les forces politiques, l'administration publique et les entrepreneurs, autour de projets et de propositions concrètes »²¹⁴.

²⁰⁹ À cet égard, nous pouvons rappeler l'organisation d'un colloque au titre fortement évocateur, « La métropole entre peur et développement », auquel ont été invités à débattre les représentants du monde politique local, ainsi que les universitaires milanais et étrangers, « experts » de la ville et de la métropole (sociologues, économistes, géographes et urbanistes). Voir : Associazione industriale lombarda, « La metropoli tra paura e sviluppo [incontro-dibattito] : Auditorium Assolombarda », *Quaderni Assolombarda*, Milano, Assolombarda, 1990.

²¹⁰ Venanzio Postiglione, « Milano in pista di rilancio », *Il Corriere della Sera*, 7 octobre 1992.

²¹¹ Assolombarda et Gruppo CLAS, « Intervento per Milano », 1992. Source : Centre de documentation d'Eupolis (ex IReR).

²¹² Colin Crouch, Patrick Le Galès, Carlo Trigilia [et al.], *Local production systems in Europe : rise or demise?*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2001.

²¹³ E. Pressutti était à l'époque PDG d'IBM Italia.

²¹⁴ Conférence de presse d'Ennio Pressutti, *cit. in*. Venanzio Postiglione, *op. cit.* Nous renvoyons aussi au discours programmatique pour l'année 1992 du Président de l'*Assolombarda*, dans lequel il fait référence à la volonté des industriels de contribuer à construire la « Milan des années 2000 ». Voir : Ennio Pressutti, « Relazione Programmatica », Milano, 8 juin 1992. URL : <http://www.assolombarda.it/chi-siamo/presidenti/ennio-presutti/relazioni-alle-assemblee/relazione-del-presidente-ennio-presutti-allassemblea-1992>. Consulté en avril 2014.

L'association formulera pas moins de 270 propositions susceptibles d'améliorer la compétitivité de l'aire urbaine milanaise, notamment dans les domaines des infrastructures et des transports. Au-delà des retombées opérationnelles (certes limitées)²¹⁵ du manifeste, cette démarche nous intéresse en raison des circonstances politiques dans lesquelles elle a été lancée et de l'échelle territoriale de référence (l'aire métropolitaine) qu'elle se donne. Le programme contribue en effet à alimenter le débat public local sur la question métropolitaine, à un moment où la classe politique locale (communale et régionale) s'est détournée de l'application de la loi 142/1990, en introduisant les *città metropolitane*.

Le manifeste programmatique lancé fin 2013, intitulé « *Far volare Milano* » (Faire voler Milan), est calqué grosso modo sur le même format que celui du début des années 1990²¹⁶. Bien évidemment, la problématisation des thèmes a partiellement évolué : en 2014, on parle de « ville de la connaissance » (*Milano città della conoscenza*, axe 1 du plan stratégique) et encore et toujours de ville ouverte au monde (*Milano aperta al mondo*, axe 2). Il n'en demeure pas moins que les idées de fond et surtout les objectifs de la mobilisation sont restés inchangés. La démarche montre bien la volonté du patronat local de contribuer de manière active à la relance économique de la métropole et à la production de programmes d'actions. Le plan stratégique a ainsi permis de réaliser des partenariats avec la municipalité de Milan, notamment dans le cadre des projets de soutien aux startups et de promotion de l'évènement Expo 2015. Il s'insère aussi dans une tentative d'accélération des démarches de construction politique de la métropole milanaise, suite à l'entrée en vigueur de la loi 2014 instituant les *città metropolitane* comme nouvel échelon territorial intermédiaire à la place des provinces. Comme dans le cas de la démarche de 1992, ce manifeste dispose d'une portée extra-locale. Le lancement de la démarche a bénéficié d'une large couverture médiatique locale et nationale. Lors de sa présentation, le président, G. Rocca²¹⁷, a d'ailleurs souligné la vocation nationale de l'action de l'*Assolombarda* :

« Il est vrai que le déclin s'est arrêté. Mais on ne peut pas encore voir de signes de la reprise ; voilà pourquoi nous croyons que ce projet est essentiel, pas uniquement pour Milan, mais pour le pays tout entier. [...] Aujourd'hui, nous avons d'une part les coûts centraux de l'État français et

²¹⁵ Si cette intervention ne changera pas radicalement l'état d'avancement des projets, elle permettra néanmoins d'aboutir à deux résultats concrets : la mise en place d'un observatoire urbain géré par l'*Ufficio studi* de l'*Assolombarda*, pour assurer le suivi de l'état d'avancement des projets d'intérêt économique pour la ville et la réalisation de l'*Urban Center* en collaboration avec la mairie de Milan, un centre d'information (organisation des débats, expositions, etc.) voué à inciter la participation des citoyens aux débats publics sur les politiques urbaines.

²¹⁶ Assolombarda, « Fare volare Milano: piano strategico 2014-2016. 50 progetti per rilanciare le imprese e il territorio », 2013.

URL : <http://www.assolombarda.it/far-volare-milano/piano-strategico-2014-2016/far-volare-milano-piano-strategico-2014-2016/view>. Consulté en avril 2014.

²¹⁷ G. Rocca a par ailleurs publié un livre sur le « modèle compétitif national » : Rocca Gianfelice, *Riaccendere i motori. Innovazione, merito ordinario, rinascita italiana*, Venezia, Marsilio, 2014.

d'autre part ceux périphériques du fédéralisme allemand. La situation est insoutenable et il nous faut donc un nouveau schéma, avec une restructuration profonde de l'appareil étatique »²¹⁸.

L'association émerge ainsi comme une organisation alimentant le débat politique local sur les modèles de développement de la métropole, mais qui, dans le même temps, a vocation à s'inscrire dans des controverses et projets dont les retombées sont extra-locales. Plus particulièrement, comme le déclare le président Rocca, il s'agit de transformer la relation entre l'État et les territoires. Dans cette démarche, les patrons milanais ne veulent pas jouer un rôle secondaire, bien au contraire. L'*Assolombarda*, en plus d'être la première association territoriale de la *Confindustria* en termes de nombre d'adhérents, constitue un centre de pouvoir économique ou, pour employer une expression anglophone, une *constituency*, une base électorale et un groupe de pression à la fois, particulièrement puissant, en raison des grands groupes qui y siègent.

Ainsi, il est frappant de constater que les deux principales démarches de nature « programmatique », et donc plus typiquement politiques, qui ont été lancées au cours des vingt dernières années se situent dans deux moments bien spécifiques coïncidant avec une crise des partis politiques de centre-droit. En 1992, la DC lombarde et milanaise était en effet traversée par des scandales de corruption et S. Berlusconi était encore loin de disposer d'une carrure politique nationale. En 2013, *Forza Italia* est à son tour un parti en crise, qui perd progressivement des soutiens électoraux, notamment à Milan²¹⁹. Il existe aussi d'autres facteurs qui expliquent le lancement de ces deux programmes en 1992 et en 2013, en particulier la volonté de l'association des industriels d'infléchir la construction politique de la *città metropolitana*²²⁰. Nous pouvons noter que le projet *Fare Volare Milano* arrive par ailleurs très en retard par rapport au ralentissement de la croissance, processus qui était déjà en cours depuis le milieu des années 2000. C'est donc dans un moment de crise des organisations partisanes traditionnellement associées aux intérêts des entrepreneurs (en particulier des PME) que l'*Assolombarda* se lance dans des démarches disposant d'une « vision », d'un projet pour le

²¹⁸ Extrait du discours de présentation du plan stratégique par G. Rocca, dans Luca Orlando, « Crisi, Rocca: “Far volare Milano per far volare il Paese” », *IL SOLE 24 ORE*, 18 décembre 2013.

²¹⁹ À titre d'exemple, nous pouvons citer les résultats des élections régionales de 2013, suite à la démission forcée de R. Formigoni pour une affaire de corruption. Le parti de S. Berlusconi est contraint de laisser le poste de candidat à la présidence à R. Maroni (*Lega Nord*). La coalition de centre-droit se maintient à la tête de la région (42% contre 38 pour le centre-gauche), mais avec un net recul du parti berlusconien et une montée en puissance de la Ligue. Les résultats dans la *Provincia* et dans la ville de Milan sont particulièrement significatifs puisqu'ils voient le succès de la coalition de centre-gauche, avec respectivement 44 et 48% des voix.

²²⁰ Sur le rôle de l'*Assolombarda* dans la construction politique de la métropole milanaise nous renvoyons à : Deborah Galimberti, « Milano – Città Metropolitana : entre conservatisme et innovation incrémentale au-delà du politique », *Métropoles*, vol. 12, 2013. et Deborah Galimberti, « Nains, géants et ... patrons : une analyse des relations régions/métropoles au prisme des mobilisations des intérêts économiques », *Métropoles et régions, entre concurrences et complémentarités. Regards croisés France/Italie*, Paris, École française de Rome, Lab'Urba, UMR Géographie-cités, 2014. À paraître dans *Planum Magazine* [2015].

développement de Milan. Ce constat permet d'avancer l'hypothèse de l'existence d'une capacité de médiation des intérêts des moyennes et petites entreprises milanaises, assurée par les partis de centre-droit (à l'échelle locale, régionale et nationale). Par ailleurs, si la fin de la Première République a remis en question les liens historiques existant entre les réseaux partisans – notamment ceux de la DC – et les industriels milanais²²¹, elle n'a pas pour autant marqué la fin des liens formels et informels unissant les élites politiques et économiques²²² – liens qui ont été particulièrement forts, notamment pendant la période d'apogée du berlusconisme²²³, et qui sont en rapide mutation avec le déclin de *Forza Italia*²²⁴.

2.1.3 La stratégie d'influence de l'association dans l'action publique locale : un positionnement proactif et multi-échelles

La capacité de mise à disposition de services spécialisés aux entreprises adhérentes, la base de connaissances et d'informations mobilisables sur l'économie locale et le caractère national des « ressources sociales »²²⁵ dont elle dispose, font de l'*Assolombarda* un partenaire puissant dans les négociations avec les pouvoirs publics locaux. Avec ces derniers, l'association a tissé, durant les dernières années, un réseau de relations très dense mais aussi très instable, qui a la spécificité de se déployer à différentes échelles. Comme l'indique son ancien président, A. Meomartini, l'association suit les mouvements de « systole et de diastole » du territoire, métaphore qui exprime bien la capacité de l'association à investir les scènes de négociation, selon les enjeux et les opportunités politiques²²⁶. Cette stratégie, qu'on pourra rapprocher de la notion de « *venue-shopping* »²²⁷ fournie un indice de la capacité autonome de mobilisation de l'association, qui

²²¹ Contrairement à d'autres associations, telles que celles des commerçants et des agriculteurs, les industriels n'ont jamais été structurellement liés à un seul parti politique. L'*Assolombarda* se caractérise traditionnellement par la présence de plusieurs courants, que l'on peut schématiser de la manière suivante : une frange « réformatrice », ouverte au dialogue avec les partis de centre-gauche et une autre, « conservatrice », dont les représentants ont historiquement tissé des liens avec les représentants de l'aile droite de la DC lombarde.

²²² En 2000, M. Perini, proche de S. Berlusconi, est élu président de l'*Assolombarda*. Il sera par la suite soutenu par *Forza Italia*, à la tête de la fondation Fiera Milano (2003-2015).

²²³ 2001 peut être considérée comme la date clé dans la montée en puissance de *Forza Italia*, qui s'impose aux élections nationales avec 29,4% des voix, arrivant donc près du seuil symbolique des 30%.

²²⁴ « Follow the money. Il partito azienda si ritira ma gli imprenditori non renziani esistono ancora », *Il Foglio*, Milano, 29 avril 2015.

²²⁵ Par « ressources sociales », nous indiquons à la fois les réseaux relationnels avec la sphère politique et la capacité d'influence sur l'opinion publique, assurée notamment par l'accès et la présence dans les médias. Voir : Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*, Paris, A. Colin, 2006.

²²⁶ « Ceci est une photographie, mais elle ne suffit pas à définir une réalité en évolution rapide [...]. La réalité à laquelle nous sommes confrontés oblige les associations d'employeurs à redéfinir perpétuellement les modalités et le périmètre de leurs actions, à saisir et à s'adapter aux mouvements de systole et de diastole d'un organisme, vif et vivant [le système productif du Nord] ». Alberto Meomartini, « Relazione del Presidente », *Assemblea Assolombarda*, Milano, 11 juillet 2011.

²²⁷ Frank Baumgartner et Brian Jones, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, Chicago University Press, 1993. Voir aussi : Emiliano Grossman et Sabine Saurugger, *op. cit.* p. 128 et Julie Pollard, « Les groupes d'intérêt vus

est en mesure de choisir ses « interlocuteurs » publics et de changer selon les opportunités et les échelles de la négociation. Ces instances de négociation peuvent être plus ou moins formalisées et institutionnalisées, mais ce qui nous importe de souligner ici est le caractère proactif qui caractérise la stratégie de mobilisation de l'association. L'*Assolombarda* se présente en effet comme un « acteur du développement économique territorial », un partenaire disposant de ressources stratégiques pour l'action publique locale, en particulier pour la planification territoriale²²⁸. Les modes d'intervention de l'association suivent deux voies : d'une part, elle participe aux instances de concertation locale promues par les pouvoirs publics ; d'autre part, elle cherche à initier de nouvelles scènes de rencontre, d'échange et de co-construction de l'action publique locale.

En ce qui concerne la première modalité d'action, qu'on pourra qualifier d'« institutionnelle », l'*Assolombarda* est, de manière assez systématique, intégrée par la mairie de Milan dans le processus d'élaboration des PGT - *Piano di governo del territorio* et par la *Provincia* dans la démarche d'approbation du document de planification urbanistique provincial. Par ailleurs, elle participe aussi à d'autres instances de concertation territoriale dans des territoires spécifiques tels que le *Forum per lo sviluppo del Nord Milano* et aux « tables de concertation territoriale » (*Tavoli Territoriali di Confronto - TTC*) mises en place par le conseil régional lombard dans des territoires à forts enjeux, tels que l'ouest-Milan, en vue de l'évènement Expo 2015.

L'association agit aussi selon une logique plus autonome, permettant de créer d'autres occasions de rencontre avec les pouvoirs publics locaux. Pour cela, elle s'appuie largement sur son organisation zonale. Des rencontres et des débats sont régulièrement organisés par les assemblées zonales portant sur des thèmes jugés prégnants par les patrons (énergie, planification urbanistique, crédit et financement ou encore infrastructures). À ces débats publics sont régulièrement conviés les élus, les représentants des institutions privés, banques et entreprises, mais aussi des dirigeants des agences publiques de développement local, des universitaires et des représentants de *think tanks* locaux. L'association cherche à consolider sa présence sur le territoire en investissant aussi des scènes moins formalisées et médiatisées. Des rencontres

du local. Les promoteurs immobiliers dans le secteur du logement en France », *Revue française de science politique*, vol. 61/4, 2011, pp. 681-705.

²²⁸ Un dirigeant de l'association parlant de la politique de planification économique territoriale évoque ainsi la « nécessaire implication » de l'association dans les processus d'élaboration des plans : « Les informations relatives au tissu productif dont disposent la plupart des communes sont souvent partielles, peu à jour et n'incluent pas les aspects relatifs à l'état de santé des entreprises, leur perspectives de développement et leurs exigences par rapport au territoire dans lequel elles opèrent. Cela signifie que la rédaction du PGT (PLU) doit être fondée sur une implication durable, dès sa phase initiale, de l'ensemble des acteurs qui détiennent les informations nécessaires pour une planification adéquate du territoire et qui sont en mesure de faire participer et d'intéresser les acteurs économiques et sociaux, protagonistes du développement local ». Vittorio Biondi, « Le associazioni di categoria come attori del governo del territorio. L'esperienza di Assolombarda », *Territorio*, vol. 41, 2007, pp. 79-82. (Notre traduction).

régulières sont ainsi organisées avec les maires et les adjoints. Par ailleurs, chaque assemblée zonale est dotée d'un réseau de membres électifs impliqués dans un travail de terrain. Ces membres jouent le rôle de « récepteurs » pour faire remonter les demandes des entreprises aux assemblées politiques de l'association. Le fonctionnement des assemblées zonales n'est pas sans rappeler le système des développeurs économiques adossés aux conférences des maires, mis en place par la communauté urbaine de Lyon (voir infra). Ce qui est frappant dans le cas milanais, c'est encore une fois le caractère proactif de la mobilisation patronale : ainsi, l'un des dirigeants de l'*Assolombarda* doit « offrir des partenariats » aux élus locaux et à leurs services – considérés comme faiblement dotés d'expertise et de ressources – en matière notamment d'urbanisme et d'action économique locale :

« Il y a eu récemment une campagne d'élections administratives. Nous sommes en train de rencontrer tous les nouveaux maires élus, d'abord pour leur présenter les activités de l'association, qu'ils connaissent certes, mais parfois de manière très superficielle, mais plus particulièrement pour leur offrir des partenariats. Beaucoup d'élus locaux s'efforcent de mettre en place des initiatives, parfois bancales, pour faire face à la crise économique en cours. Ainsi, nous cherchons à assurer un appui aux communes, en leur assurant un support technique et en leur faisant connaître les exigences exprimées par nos associées. Ainsi, nous pouvons leur demander en échange, par exemple, de s'engager dans des initiatives de coopération supra-communales, pour éviter la fragmentation des initiatives. Nous offrons des partenariats sur plusieurs thèmes : infrastructures, planification territoriale, etc. Nous pouvons donc nous positionner sur le PGT [PLU], notamment en ce qui concerne les problématiques de transformations des sites industriels. Mais nous intervenons aussi dans des processus plus délicats de recherche de consensus autour de la fabrication d'infrastructures jugées « problématiques », tels que l'installation d'une déchèterie »²²⁹.

Cet extrait d'entretien montre bien à quel point l'association cherche à valoriser son expertise dans ses relations avec les communes, auxquelles elle demande en contrepartie de se rassembler et de porter des initiatives de coopération intercommunale. Comme nous l'avons vu, la coopération métropolitaine est en effet un thème auquel le patronat s'est toujours montré particulièrement sensible : « faire système » pour le développement du territoire selon une expression très répandue, est l'une des valeurs cardinales du patronat. Mais, plus globalement, elle est révélatrice de la plasticité de l'association, capable de s'inscrire à la fois dans de grands débats à caractère national (rapport État-territoires) et métropolitain (modèle de développement pour la région urbaine milanaise), ainsi que dans de « petites » controverses locales (en l'occurrence la gestion des déchets) qui constituent pourtant des préoccupations majeures de ses associés. Cela démontre la nature assez particulière de l'association, qui constitue un groupe d'intérêt à la fois national et local.

²²⁹ Entretien avec le directeur du Département Territoire, Énergie, Environnement, *Assolombarda*, 18/07/2012.

Pour revenir à l'articulation de l'association avec l'action publique locale, nous avons vu que la stratégie d'influence de l'*Assolombarda* concerne la politique de planification urbanistique et territoriale et beaucoup moins des domaines plus proprement « économiques » (services aux entreprises, innovation, technologie, etc.). Cela s'explique à la fois par le type de demandes exprimées par les entreprises et par la capacité de l'association à produire ces biens et services en interne. Malgré cette relative autonomie d'action, l'*Assolombarda* reste dépendante des collectivités locales, notamment en ce qui concerne les aides de nature monétaire pour la mise en œuvre d'actions collectives. L'association se sert régulièrement des appels à projets lancés par le conseil régional afin de financer des actions qui bénéficient certes à ses adhérents, mais qui présentent aussi un caractère d'intérêt collectif pour la productivité du tissu économique local. La mise en place d'un service d'assistance pour la promotion de réseaux d'entreprises illustre bien cette stratégie de « captation » des ressources publiques. En 2011, l'association crée un réseau informel d'entreprises autour de l'environnement et de l'énergie verte, nommé *Green Economy Network - GEN*²³⁰. Elle participe par la suite au projet ERGON du conseil régional sur les réseaux d'entreprises, en obtenant un financement pour monter un service d'assistance aux entreprises (*Punto Alleanze Lombardia*). Si l'implication en amont des associations patronales dans les processus de définition de l'appel à projet n'a pas eu lieu, nous pouvons néanmoins remarquer une activité constante de diffusion d'informations de la part de l'*Assolombarda* – et plus généralement de la *Confindustria*²³¹ – qui a favorisé la montée de cet enjeu de construction de réseaux d'entreprises à l'échelle régionale. Au-delà de cet exemple, notre analyse fait clairement ressortir la capacité de l'association à définir précisément ses intérêts – grâce aux services de veille économique et de relais des besoins des entreprises – et surtout à les communiquer aux institutions du gouvernement local, plus à même de donner une réponse à ses demandes. Ainsi, dans la période considérée, l'*Assolombarda*, poursuivant principalement un objectif de renforcement de sa représentativité, a sensiblement diversifié ses activités, pour se proposer désormais comme un acteur pilote du développement économique (cf. encadré ci-dessous).

²³⁰ L'*Assolombarda* lance en 2011 une initiative autonome dans le domaine du développement durable et de l'énergie verte avec la création du *Green Economy Network - GEN*. Le GEN est un groupe d'entreprises (400) opérant dans dix filières productives différentes. Le réseau propose des services de soutien à l'internationalisation et à l'innovation, contribuant notamment à sélectionner et à relayer les informations relatives aux appels d'offres publics (en particulier européens et régionaux). L'expérience du GEN a ensuite été valorisée dans le cadre du projet *Punto Alleanze Lombardia*, en réponse à un appel d'offre régional orienté vers la promotion des réseaux d'entreprises (ERGON). Cet appel à projet prévoit la mise à disposition de ressources publiques pour les associations patronales qui proposent des projets collectifs visant la promotion des réseaux d'entreprises. L'*Assolombarda* a été le chef de file du projet qui prévoit la mise à disposition de services d'assistance aux entreprises pour les inciter à signer des contrats de coopération.

²³¹ Pour un aperçu du débat autour de l'instrument « *rete d'impresa* » et la contribution des associations patronales à sa diffusion voir : Associazione italiana politiche industriali, *Fare reti d'impresa : dai nodi distrettuali alle maglie lunghe: una nuova dimensione per competere*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2009.

Tableau 4 Évolution des activités de l'Assolombarda (1994-2011)

<i>Activités</i>	<i>Cibles et fonctions</i>	
Représentation des intérêts (<i>advocacy</i>)	Entrepreneurs associés (ou filières) : <i>lobbying</i> / construction d'identité	Stable (≈ 5000 entreprises adhérentes directes, dont 38% > 10 salariés). Mais concurrence avec d'autres organisations (<i>Confcommercio</i> pour le tertiaire avancé).
Mise à disposition de services aux entreprises	Entreprise individuelle : offre de biens et services	Stratégie de diversification → offre de services de plus en plus spécialisés sur des questions internes mais aussi « externes » (information sur la réglementation des plans d'urbanismes, prix immobiliers, information sur l'économie locale, etc.)
Promotion des politiques économiques	Groupes d'entreprises spécifiques : création et promotion des réseaux d'entreprises – consortium / pilotage – portage d'initiatives collectives	Volonté de se proposer comme acteur pilote du développement économique territorial → articulation d'une stratégie « autonome » et de réponse à des opportunités offertes par les pouvoirs publics

Tableau adapté d'après : Perulli et Catino (1997)

Notre analyse de l'Assolombarda nous a permis de faire ressortir deux éléments centraux de la stratégie de mobilisation de l'organisation : la variété des répertoires d'action (expertise, négociation, *lobbying* et médiatisation) et des échelles de mobilisation (nationale, régionale, provinciale, infra-provinciale et communale). Nous pouvons noter en guise de conclusion que cette flexibilité et ce multi-positionnement de l'association pourraient être interprétés comme des entraves à la stabilisation de relations de confiance sur le long terme et donc à la structuration de formes de coopération locale durable. La coopération avec les collectivités locales se fait en effet par enjeux, sans qu'une collaboration à long terme soit établie autour des objectifs globaux de développement de la région urbaine. Cela dit, l'absence des formes stables de coopération dans l'action publique locale n'exclut pas l'existence de liens avec les institutions du gouvernement local et l'émergence d'un intérêt partagé. Dans cette optique, l'absence de conflit manifeste avec les élites politiques locales peut être interprétée comme un indice du fait que, comme le rappelle La Palombara (p. 17), « l'intérêt d'un groupe peut être (et c'est souvent le cas), celui de conserver la configuration existante de l'orientation des politiques publiques »²³². Autrement dit, la « faible » régulation publique privilégiée par les collectivités locales correspond aux attentes de l'association, qui est en mesure de fournir de manière autonome à ses adhérents des biens et services pour renforcer leur compétitivité.

²³² « A group's interest may very well be (and, in fact, often is) that of maintaining an existing configuration of public policy » Joseph La Palombara, *Interest groups in Italian politics*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1964. p. 17.

2.2 La Chambre de commerce : un pilotage limité du développement économique

À côté des associations patronales, les intérêts des entreprises sont représentés à l'échelle locale par les Chambres de commerce. À cet égard, la Chambre de commerce de Milan (CCIAA) est généralement considérée comme une organisation puissante et incontournable du système de gouvernance économique locale. Néanmoins, comme nous l'avons montré dans la première partie de cette thèse (cf. chapitres 1 et 2), cette organisation a joué un rôle assez marginal dans les années 1970 et 1980. À cette époque, l'action des Chambres de commerce se limitait à des fonctions purement bureaucratiques (certification, registres des entreprises, etc.). Par ailleurs, elles souffraient d'un déficit de légitimité auprès des entreprises et notamment des associations patronales, qui se considéraient comme les seules organisations à même de représenter les intérêts économiques. Les Chambres étaient aussi soumises à l'ingérence des élus locaux, des partis nationaux et de l'État central (voir infra). La situation de la Chambre de commerce de Milan (CCIAA) ne faisait pas exception à ce contexte général de relative faiblesse des institutions consulaires et n'était pas en mesure de développer une capacité d'action d'autonome.

À partir des années 1980, un processus dit d'« auto-réforme » est engagé par les élus de la CCIAA de Milan. Il débute par l'approbation de la loi nationale de réforme des Chambres de commerce et de l'industrie en 1993 puis se poursuit par l'introduction dans la législation du principe d'« autonomie fonctionnelle » (voir infra). Cette réforme marque un tournant dans l'histoire des Chambres, en modifiant radicalement leur organisation, leurs compétences et leur fonctionnement. La loi renforce leur rôle, en élargissant notamment leur spectre d'action : d'organisations défendant les intérêts particuliers de certaines élites (économiques et politiques), elles vont progressivement acquérir un statut d'institutions « régulatrices de l'économie locale », représentatives de l'ensemble des intérêts économiques de leur territoire de référence²³³. Il s'agit ici d'analyser dans quelle mesure la Chambre de commerce de Milan a suivi cette tendance générale en contribuant ou pas à la construction d'une stratégie collective pour le développement de la région urbaine milanaise. À Milan, le développement de cette stratégie a été l'objectif central du processus d'auto-réforme engagé par les consulaires, qui étaient animés par « l'ambition constante de “faire système”, d'agir selon le principe de subsidiarité pour répondre aux exigences des entreprises et de leurs associations, et de jouer le rôle d'“intégrateurs de système” [*integratori di sistema*] pour permettre le développement de la *business community*

²³³ Paolo Perulli et Maurizio Catino, « Tra organizzazione e istituzioni. La riforma delle Camere di commercio e le nuove tendenze del sistema di rappresentanza degli interessi: i casi della Lombardia e dell'Emilia Romagna », Milano, Irso e Ufficio Studi, Camera di Commercio industria artigianato e agricoltura di Milano, 1999, p. 155. Source : Bibliothèque de la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Milan.

milanaise »²³⁴. Nous montrerons que, durant la période considérée, la CCIAA s'affirme comme un acteur central du système de gouvernance, tant du point de vue de la capacité d'action que de celui des relations entretenues avec les collectivités locales (communales, provinciales et régionale). D'organisation inefficace et bureaucratifiée, la CCIAA a progressivement développé un rôle de « facilitateur » des processus de développement, à travers la promotion et le cofinancement d'initiatives dans de nombreux domaines d'intervention (soutien direct aux entreprises, investissements dans les infrastructures, export, promotion des filières productives, etc.). De manière générale, la CCIAA a contribué à façonner les imaginaires collectifs sur la situation économique de la région urbaine et son horizon futur de développement. Pour cela, elle a assuré une fonction de veille stratégique des mutations socio-économiques à travers la publication d'études et de rapports réguliers, et l'organisation de colloques, débats publics et conférences publiques ; toutes ces choses qui, dans le cas lyonnais, ont été récupérées et centralisées par la communauté urbaine au détriment de la Chambre de commerce locale. Mais, pour revenir au cas milanais, notre analyse nous a permis de déceler un « hiatus » entre l'ambition affichée d'agir pour infléchir les choix politiques – en dénonçant notamment l'absence de stratégie lisible et collective pour la région urbaine – et les actions effectivement engagées par la Chambre de commerce. Il s'agira ici d'en comprendre les raisons. Nous avancerons l'hypothèse selon laquelle ce décalage entre discours et réalisations s'explique par plusieurs types de facteurs internes, relatifs aux rapports avec les associations patronales, les « actionnaires » de la CCIAA, et externes, propres donc à la relation entretenue avec les collectivités locales et, par là, avec la sphère politique et les partis.

2.2.1 Du « guichet de poste » à la construction d'une capacité d'action autonome

Dans le processus de construction d'une nouvelle centralité dans le système de gouvernance locale, la Chambre de commerce a agi sur deux fronts : 1) la « refonte » de son image et de son fonctionnement interne ; 2) le développement d'une capacité d'action, à travers le renforcement de sa « capacité administrative » – donc des compétences techniques de portage des projets – et l'investissement durable dans des activités d'expertise et de veille économique. La Chambre devient ainsi l'initiateur de différents dispositifs de soutien au développement économique, qui ont ensuite été repris par les collectivités locales.

²³⁴ CCIAA di Milano, « La Camera di commercio di Milano : storia di una riforma istituzionale, 1982-1997 : primo resoconto di un quindicennio di idee, azioni, fatti », Milano, 1997, p. 110. p. 8 (Notre traduction).

Le processus d'auto-réforme et le nouveau statut d' « autonomie fonctionnelle »

Pour analyser les facteurs à l'origine de la montée en puissance de l'organisation consulaire, il est important de revenir brièvement sur le processus d'« auto-réforme » engagé pendant les années 1980 par la Chambre de commerce de Milan et qui a précédé, voire inspiré, la réforme nationale de 1993. P. Bassetti (ancien président du conseil régional lombard) quitte en 1982 son siège de député de la DC, suite à sa désignation à la présidence de la Chambre de commerce de Milan²³⁵. Il va alors jouer un rôle de courtier entre les commissions parlementaires et les intérêts patronaux locaux et surtout se charger de porter le changement institutionnel au sein de la CCIAA de Milan. Bassetti est couramment identifié comme le président ayant conçu le processus d'auto-réforme qui a « permis à la CCIAA de se doter d'un nouveau système de valeurs »²³⁶. Son successeur, C. Sangalli, élu en 1998 (voir infra), a certes mis en œuvre la réforme de manière concrète, mais n'en a pas été l'inspirateur intellectuel.

Le processus d'auto-réforme consiste essentiellement en un travail de réflexion stratégique visant à renforcer la légitimité de la CCIAA au sein de la communauté économique locale et vis-à-vis des pouvoirs publics, nationaux et locaux. L'enjeu était précisément de construire un nouveau système de représentation collective, susceptible de renforcer le rôle de l'institution consulaire. En 1982, on assiste à un renouvellement généralisé à la fois des membres du conseil et des dirigeants de la CCIAA. Cette stratégie de reconstruction d'une légitimité locale s'est appuyée sur de nombreuses études et analyses censées contribuer à réécrire une histoire de la CCIAA, de son rôle passé, pour pouvoir ainsi envisager son rôle à venir dans la communauté milanaise. En 1988, le lancement d'une nouvelle revue institutionnelle – *Impresa&Stato* (voir infra) – joue un rôle essentiel dans ce processus. Les consulaires n'hésitent pas à définir la fonction de cette revue de « maïeutique »²³⁷ : il s'agit de construire graduellement, à travers une pédagogie minutieuse, une nouvelle identité et un nouveau rôle qui soit partagé par l'ensemble des acteurs du système politico-économique local²³⁸. La revue va devenir l'instrument privilégié pour alimenter le débat public local et participer à la diffusion d'études scientifiques sur l'institution consulaire et l'économie milanaise. La réorientation de l'action et des stratégies de la CCIAA est donc

²³⁵ À titre anecdotique, nous pouvons souligner que la désignation de P. Bassetti à la présidence de la CCIAA avait suscité à l'époque l'étonnement de la classe politique en raison du manque de légitimité de l'institution consulaire. *Ibid.* p. 20.

²³⁶ Renato Mattioni, « Un'istituzione tra istituzioni », *Impresa & Stato*, 2008, (« Vent'anni d'Impresa & Stato »), pp. 25-27.

²³⁷ CCIAA di Milano, *op. cit.* p. 34.

²³⁸ La revue devient certes un instrument de communication, mais aussi un lieu de débat où juristes, économistes, politistes, etc., exposent leurs points de vue sur la question des « autonomies ».

préparée en amont par un travail de légitimation qui passe par une action sur les cadres cognitifs dominants.

L'un des principaux buts de l'« auto-réforme » portée par les consulaires milanais était bien la construction d'une capacité d'intégration des intérêts économiques et l'autonomisation par rapport aux partis politiques. La relation avec les partis politiques et les associations patronales était en effet fortement asymétrique. De fait, à l'époque, le président était nommé par le ministère de l'Industrie : les partis politiques jouaient dès lors un rôle clé de médiation entre les intérêts économiques territoriaux et l'État, notamment à l'occasion des nominations. Par ailleurs, les Chambres de commerce étaient souvent les scènes d'expressions du « *collateralismo* »²³⁹ qui unissait les associations patronales et les organisations partisans. La réforme institutionnelle de 1993²⁴⁰ a pour ambition de rompre les liens de domination avec la sphère politique : elle dote en effet les Chambres de commerce d'une capacité d'autogouvernement, garantie par le statut et la présence d'un conseil élu indirectement²⁴¹. Les possibilités ouvertes par la loi de 1993 seront saisies par les acteurs consulaires qui avaient déjà manifesté leur volonté de vouloir faire de la Chambre de commerce une organisation vectrice d'une nouvelle forme de « *statualità* » (*stateness*), se différenciant des modes d'actions traditionnels de l'État central²⁴². À cet égard, il est opportun de rappeler que la CCIAA a toujours eu un statut ambigu, en raison de la tension entre son rattachement à l'État et sa mission de représentation d'intérêts privés. La réforme du début des années 1990 ne résout pas la question, bien au contraire. Avec l'entrée en vigueur de la loi de 1993 et la réforme de l'administration publique de 1997, les Chambres de commerce sont à nouveau consacrées comme des établissements publics, mais fonctionnant selon le principe de l'« autonomie fonctionnelle » (voir encadré ci-dessous). Ce principe sera confirmé et renforcé ultérieurement lors de la réforme législative de 2010²⁴³.

²³⁹ Le mot « *collateralismo* » est utilisé pour qualifier des pratiques de soutien indirect aux partis politiques de la part des associations non directement politiques (associations patronales, syndicales, religieuses, culturelles). Voir : <http://www.treccani.it/vocabolario/collateralismo/>. Consulté le 24 octobre 2014.

²⁴⁰ Loi n°580 29.12.1993 « Riordino delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura », ensuite modifiée par Dlg 15.02.2010, n. 23. www.unioncamere.gov.it/download/979.html. Consulté le 24 octobre 2014.

²⁴¹ Le conseil comprend des représentants désignés par les associations patronales : industrie, commerce et artisanat (voir infra).

²⁴² « Tant que les Chambres de commerce resteront des institutions faibles (à savoir dépourvues de subjectivité autonome et donc incapables de poursuivre leurs fonctions), la relation entre la sphère politique et le système des entreprises ne pourra qu'être fortement asymétrique. Les intérêts, bien qu'organisés, agissent en ordre dispersé. Ils sont isolés et souvent en concurrence les uns avec les autres. La sphère politique a dès lors beau jeu à les opposer l'un à l'autre, basant sa décision sur des considérations électorales plutôt que sur les besoins réels. La réflexion stratégique sur la nouvelle « *statualità* » [*stateness*], comme base de l'action innovante des Chambres de commerce, se traduit dans une série de propositions et d'initiatives qui vont déboucher dans les prochaines années sur l'affirmation et la mise en œuvre de nouvelles "politiques publiques" par les Chambres de commerce ». CCIAA, p. 29 (Notre traduction).

²⁴³ <http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/10023dl.htm>. Voir notamment l'article 1.

Encadré 16 Le principe d' « autonomie fonctionnelle »

La réforme administrative de 1997 a introduit dans la législation nationale le principe d' « autonomie fonctionnelle » (*autonomia funzionale*). Ce principe s'applique aux établissements publics (*enti pubblici*), qui sont ensuite qualifiés par le législateur d'« autonomies fonctionnelles », à savoir : les Chambres de commerce, les universités et les établissements scolaires. Ces derniers sont des organisations qui se situent à la frontière entre les sphères publique et sociétale. Selon la juriste Anna Maria Poggi (2002), les « autonomies fonctionnelles », tout en étant des organisations publiques et donc l'expression d'une forme de *stateness*, se différencient des établissements publics traditionnels. En effet, elles sont aussi l'expression des intérêts de la société et des communautés (économiques, scolaires et universitaires) vers lesquelles leur action est dirigée : « En même temps organisations publiques pour des tâches déterminées (établissements fonctionnels) et organisations représentatives de la société, des communautés de référence respectives ». Ce statut d'autonomie fonctionnelle se trouvera renforcé avec l'introduction du principe de « subsidiarité horizontale » dans la législation italienne, lors de la réforme constitutionnelle de 2001.

Bibliographie :

Anna Maria Poggi, « Autonomie funzionali », in S. Cassese (sous la direction de), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006. Anna Maria Poggi, « Principio di sussidiarietà e autonomie funzionali », nota ASTRID, 19 septembre 2002 : <http://www.astrid-online.it/Sussidiari/Contributi/Poggi-sussidiariet--e-aut-funzionali.pdf>.

La « nouvelle » CCIAA se caractérise par son statut hybride d'établissement public ayant vocation à représenter les intérêts généraux du système des entreprises mais qui *de jure* et *de facto* est gouvernée par les associations patronales privées. L'influence des associations patronales reste en effet très importante. Ces dernières désignent leurs représentants dans le « petit parlement » (le conseil) de la CCIAA. En laissant, par le choix de l'élection indirecte, un contrôle aux associations patronales sur sa gouvernance interne, la Chambre de commerce s'est assuré une plus forte légitimité que celle qu'aurait généré une élection directe²⁴⁴.

Ce changement organisationnel, de même que la transformation des pratiques et des routines de travail qu'il induit, n'a pas été un processus direct et automatique : les conditions institutionnelles facilitatrices prévues par la loi de 1993 ne se sont pas automatiquement traduites dans une évolution du rôle des Chambres de commerce²⁴⁵. Plus particulièrement, la structure administrative des chambres apparaît inadaptée aux nouvelles fonctions que la CCIAA entend exercer. Les guichets des institutions consulaires sont souvent associés de manière péjorative aux guichets des bureaux de poste, ces derniers étant dans l'imaginaire collectif italien l'exemple paradigmatique de l'inefficience de l'administration étatique. Aussi, dans le cas milanais, l'appareil

²⁴⁴ Le taux de participation des patrons aux élections directes est traditionnellement très faible : autour du 20%.

²⁴⁵ Nous renvoyons à l'article de l'économiste Alberto Quadrio Curzio qui souligne que « si cette innovation institutionnelle rend les Chambres de commerce capables de jouer un rôle de premier plan pour les entreprises, le chemin à parcourir reste encore long », Alberto Quadrio Curzio, « Imprese, autonomie funzionali e nuova costituzione », *Impresa & Stato*, vol. 35, 1996. p. 34 (Notre traduction).

bureaucratique interne de la CCIAA est qualifié de « sclérosé »²⁴⁶ et d'inefficace. Un dirigeant de la Chambre soutient que le processus de changement organisationnel, qualifié par ses mots de « passage de destruction et de création schumpetérienne », ne s'est achevé que très récemment, à savoir dans la deuxième moitié des années 2000²⁴⁷. Le *turnover* graduel du personnel a largement favorisé le changement des pratiques et routines de travail interne à la Chambre, avec un développement de la gestion de projets. Cela a permis de faire émerger progressivement de nouvelles compétences et une capacité administrative de portage technique des projets, difficile à envisager avant les années 2000. Durant les dernières années, cette transformation s'est accompagnée d'une réforme de nature néo-managériale liée aux impératifs financiers d'optimisation des ressources des établissements publics. Plus globalement, les dirigeants cherchent à mettre en avant la conquête de l'autonomie de la Chambre par rapport aux intérêts politiques et économiques :

« Il n'y a pas eu de logique de favoritisme. Il y a des critères de mérite qui sont appliqués dans le choix des collaborateurs et des consultants. Chose qui, dans un pays comme le nôtre, dans une période de néo-féodalisme, où il y a les cliques, les groupes, les circuits, n'est pas donnée. Il y a certes des pressions, notamment de la part des associations, mais nous avons essayé de renforcer des démarches qui, selon une logique interne [des dirigeants], étaient utiles. Les secrétaires généraux n'ont pas de "familles". Nous sommes loin d'une logique de "cordées d'intérêts" »²⁴⁸.

Toutefois, si la réforme a permis de renforcer l'autonomie et la capacité administrative de la Chambre, elle n'a pas pour autant complètement brisé les liens avec les intérêts partisans et économiques (voir infra).

Une action de substitution face à des politiques publiques limitées

Pour accélérer ce projet de construction d'une capacité d'action interne, la Chambre de commerce se dote, dès la fin des années 1980, d'un réseau d'agences spéciales, nommées « *aziende speciali* », qui vont progressivement renforcer leurs effectifs et devenir de véritables bras armés de la Chambre dans son action de soutien au développement économique territorial²⁴⁹. Comme ces agences relèvent du droit privé, elles permettent à la Chambre d'agir de manière plus flexible, en

²⁴⁶ CCIAA di Milano, *op. cit.* p. 35.

²⁴⁷ Entretien avec le Directeur des services aux entreprises, CCIAA Milano, 02/03/2012.

²⁴⁸ Entretien avec l'ancien chef du cabinet à la présidence de la CCIAA de Milan, secrétaire général de la Chambre de commerce de Monza-Brianza (2007-en cours), 26/03/2012.

²⁴⁹ Il s'agit de : *Formaper*, créée en 1985, spécialisée dans la formation managériale des entrepreneurs ; Europe Desk, créée en 1987, active dans l'assistance aux entreprises dans la perspective de la création du marché unique (ensuite devenue InnovHub, voir infra) ; et *Promos*, créée en 1991, l'agence pour soutenir l'export et l'internationalisation.

contournant certaines limites bureaucratiques et surtout en se soustrayant aux règles d'embauche publique. Au moment de leur création, et pendant toute la décennie 1990, les agences de la CCIAA sont les seules organisations mettant en place des actions de soutien à l'entrepreneuriat et au développement des entreprises. À cette période, les collectivités locales sont quasiment absentes de ce domaine²⁵⁰.

La capacité à agir en lieu et place des collectivités locales sera le *leitmotiv* de la stratégie consulaire dans la période post-réforme. La réforme de 1993 prévoit l'inscription obligatoire de toutes les entreprises du territoire à la CCIAA : de nouveaux services sont ainsi mis en œuvre pour reverser les contributions des entreprises dans le territoire. Aux fonctions historiques de régulation du marché s'ajoutent progressivement de nouvelles fonctions de services aux entreprises (crédit et innovation), de soutien au développement territorial (économie et infrastructures), d'animation des filières productives et de marketing territorial. La Chambre cherche à pallier les faiblesses des politiques publiques en multipliant les initiatives et les projets et en mettant à disposition son savoir-faire (et ses ressources) dans le cadre de partenariats avec les collectivités locales, en particulier avec le conseil régional.

Ces agences spéciales correspondent ainsi à une volonté de « substitution » à l'inaction des collectivités locales. Deux exemples révélateurs peuvent être mentionnés : celui de l'agence pour la promotion de l'export et l'internationalisation, *Promos*, et celui de l'agence pour l'innovation, *InnovHub*. La première, *Promos*, est active depuis 1991 dans le domaine de l'accompagnement des entreprises à l'étranger et elle a vu son personnel, son intervention et son spectre d'action s'accroître progressivement²⁵¹. Plus particulièrement, l'agence est vite devenue non seulement un instrument d'appui pour les entreprises de l'aire milanaise, mais aussi pour celles de l'ensemble de la région Lombardie. En outre, elle a progressivement élargi son action, en cherchant à se positionner aussi bien dans le domaine du marketing territorial que dans celui de l'attraction d'investissements – domaines délaissés alors par les différentes organisations œuvrant sur le territoire. Très récemment, en 2012, le conseil régional lombard s'est appuyé sur l'expérience de *Promos* pour lancer une initiative régionale de soutien à l'export, nommée *Invest In Lombardy*²⁵².

²⁵⁰ Isabella Susi Botto, Graziella Brunetta, « Milano : programmi e progetti per l'adeguamento del territorio metropolitano », in Corrina Morandi, *I vantaggi competitivi delle città: un confronto in ambito europeo*, Milano, Franco Angeli, 1994. pp. 132-133.

²⁵¹ Elle dispose actuellement d'un personnel de 90 employés, d'une vingtaine d'antennes internationales dans le monde et d'un chiffre d'affaire de 25 millions d'euros. L'agence offre des services payants aux entreprises, notamment en ce qui concerne l'organisation de voyages d'affaires à l'étranger. Elle met aussi à disposition des services non-payants d'information et de mise en réseaux.

²⁵² Il est intéressant de noter que, lors d'un entretien réalisé en 2012 avec un dirigeant régional, le thème de l'attractivité et de l'attraction des investissements est qualifié de « nouveau » pour le conseil régional. Le projet *Invest In Lombardy* cherche à construire une structure dédiée à l'écoute de potentiels investisseurs, qui avaient l'habitude de

Le cas de l'agence *Innovhub*²⁵³ est aussi un bon exemple de ce souci d'initier de nouveaux dispositifs de soutien à la compétitivité des entreprises. L'agence est fondée en 1987, suite à un appel à projets de la Commission européenne pour la création d'un réseau de centres d'information et de conseil pour les PME, mieux connu sous le nom d' « Euro Info Centres ». L'agence a ainsi pallié les difficultés de fonctionnement qui caractérisaient le CESTEC dans les années 1990 (voir supra). Depuis, elle est devenue le point de passage obligé pour les PME ayant l'ambition de participer à des programmes publics européens, nationaux ou régionaux. *Innovhub* exerce des fonctions de diffusion de l'information et d'assistance technique dans le montage de projets. Elle est par ailleurs en charge de la gestion de la base de données régionale QUESTIO, regroupant les organismes accrédités comme centres de transfert technologique pouvant bénéficier des financements régionaux de soutien à l'innovation (*vouchers* régionaux)²⁵⁴.

Ces deux exemples nous permettent de souligner deux aspects qui caractérisent les modes de gouvernance économique de la région urbaine milanaise. Premièrement, on peut noter que les collectivités locales, en l'occurrence le conseil régional, basent le plus souvent leurs actions sur des initiatives déjà existantes, portées de manière autonome par les services et les agences consulaires. Deuxièmement, ces exemples révèlent que c'est au sein des agences consulaires que se construit l'expertise sur le développement économique qui est la base de l'action publique locale.

Une organisation qui façonne le débat public sur le développement

Le processus de construction d'une capacité d'action de la Chambre s'est fondé certes sur le développement d'une capacité administrative, de gestion et de portage de projets, mais aussi sur un travail constant de production d'informations et d'expertises. La CCIAA est en effet une organisation dont l'objectif est de produire et diffuser de la connaissance, permettant de peser dans le débat public local. Pour cela, elle s'appuie sur l'activité de son bureau d'études (*Ufficio Studi*) et sur des commandes régulières de rapports auprès d'universitaires, sur un large spectre de thématiques d' « intérêt territorial ».

se rapprocher des services RI ou du cabinet du président régional. Une collaboration a ainsi été établie entre *Promos*, *Unioncamere Lombardia* (l'association régionale des Chambres de commerce lombardes) et la région pour proposer un service unifié, s'appuyant sur le savoir-faire et les compétences de l'agence *Promos*.

²⁵³ L'agence développe les fonctions d'Euro Info Centre et d'Innovation Info Centre avant de devenir membre du consortium SIMPLER, un réseau territorial agissant dans les régions Lombardie et Emilie Romagne, membre du réseau des EEN (*European Enterprise Network*) de l'UE en 2008. En 2011, l'agence acquiert par ailleurs quatre établissements nationaux de recherche industrielle pour les PME (*stazioni sperimentali per l'industria*). La division innovation compte à elle seule 25 employés.

²⁵⁴ <http://www.question.it/>.

Depuis 1992, la Chambre gère un observatoire de l'économie milanaise, *Milano Produttiva*, qui publie chaque année un rapport sur l'état de santé de l'économie milanaise et qui constitue une référence pour les professionnels de l'action publique, les entreprises et les médias locaux. La revue institutionnelle de la Chambre, *Impresa & Stato*, éditée depuis 1988 et fraîchement rebaptisée *Imprese & Città* (2013), est aussi un « thermomètre » de l'agenda public local²⁵⁵. *Impresa & Stato* se concentre sur des enjeux liés aux rapports entre entreprises et administrations publiques. Elle présente les propos de membres et de dirigeants de la Chambre de commerce, d'analystes et de chercheurs, ainsi que de personnalités du monde politique et économique au niveau local et national. La revue publie régulièrement des dossiers thématiques sur des enjeux jugés particulièrement prégnants qui sont très en phase avec l'actualité politique locale, des réformes administratives mais aussi des objets d'étude et de recherche urbaine (comme le développement local dans les années 1990, la notion de global-cities dans les années 2000, la smart-city après 2010, etc.). De ce fait, cette publication se différencie d'une « simple » lettre interne de la CCIAA adressée aux entreprises et peut être considérée comme un instrument puissant d'orientation du débat public local.

La Chambre a en effet participé à la construction d'un discours très puissant sur le rôle de Milan comme carrefour des réseaux internationaux et sur la renaissance morale et économique de la ville²⁵⁶, qui a ensuite été repris et relayé par les acteurs politiques. Au-delà des récits sur la compétitivité du territoire milanais, la Chambre de commerce est l'institution qui a mis le doigt sur la nécessité d'une « stratégie collective », en contribuant à alimenter le débat sur la gouvernance métropolitaine²⁵⁷. Toutefois, plusieurs auteurs ont fait remarquer que son engagement dans des activités plus globales, de prospective ou de planification stratégique, a été historiquement timide²⁵⁸. Les données de l'observatoire local, *Milano Produttiva*, sont rarement exploitées au sein des projets de prospective territoriale et de planification stratégique pour le développement.

²⁵⁵ Le changement de nom de la revue correspond à un changement éditorial. Il reflète plus généralement un nouveau positionnement de l'organisation consulaire. Ainsi, comme le souligne l'historien G. Sapelli dans le premier numéro de la revue, la relation entre intérêts économiques et pouvoirs étatiques est mise sous tension dans ses formes et manifestations par la montée en puissance des villes et des métropoles. Giulio Sapelli, « Città, imprese e statualità: la triade in trasformazione », *Imprese & Città*, vol. 1/1, 2013, pp. 8-20.

²⁵⁶ Sara Gonzalez, *op. cit.* CCIAA di Milano, *Verso una rinascita ambrosiana? Obiettivi, sfide, strategie del sistema economico - territoriale milanese: 100 protagonisti a confronto*, Milano, Franco Angeli, 2000.

²⁵⁷ Deborah Galimberti, *op. cit.* Nous renvoyons aux rapports : CCIAA di Milano, Ufficio Studi, « Dossier area metropolitana », Camera di Commercio industria e artigianato di Milano, 1992. Associazione AMARE MILANO e la Lombardia, *Governo Metropolitano, Città Regione e Governance per l'area milanese. Idee e stato dell'arte*, Milano, M&B Publishing, 2003.

²⁵⁸ Enrico Ciciotti, Paolo Perulli et Raffaella Florio, *op. cit.*

2.2.2 La fonction d'« ensemblier territorial » des intérêts et le rôle politique de la Chambre

Le renforcement de la capacité administrative et le développement d'une expertise dans de nombreux domaines d'action du développement économique territorial ont permis à la Chambre de se construire une nouvelle identité et de renforcer sa légitimité. Une fois ce changement bien amorcé, la Chambre a essayé de se proposer comme organisation médiatrice ou, pour utiliser une définition propagée par les consulaires, « intégratrice de système », en mesure de raccorder les différents intérêts politiques et économiques du territoire milanais²⁵⁹. Ainsi, le président, C. Sangalli, affirme en 1999 que,

« Dans l'activité de soutien à l'économie, la CCIAA se porte candidate au rôle central de raccordement entre intérêts sociaux organisés, pouvoirs économiques et institutions publiques. La programmation *bottom up* a l'avantage incontestable d'entrer directement dans le vif des questions. La CCIAA s'est positionnée pour être intégratrice de système, en choisissant une méthode de collaboration à plusieurs niveaux »²⁶⁰.

Dès la fin des années 1990, la CCIAA cherche donc à être intégrée aux instances de concertation locale, qui commencent à se multiplier sur le territoire milanais. Il s'agit en effet des années d'or de la doctrine du développement local, qui érige la concertation territoriale en méthode privilégiée de régulation par le truchement des instruments de la programmation négociée. La Chambre de commerce intensifie dès lors à la fois la collaboration bilatérale avec les collectivités locales et la participation à différentes instances et projets collectifs de développement économique territorial. La promotion du partenariat et la co-construction des politiques est renforcée dans le temps, pour devenir ensuite l'une des priorités du mandat 2008-2012²⁶¹. Nous allons passer brièvement en revue les relations nouées avec les différentes collectivités locales (conseil régional, *Provincia*, communes), afin de comprendre la stratégie de positionnement de la Chambre dans le système de gouvernance économique locale.

L'institutionnalisation des relations inter-organisationnelles avec le conseil régional lombard s'est intensifiée à partir du milieu des années 2000. Cette situation s'explique essentiellement par une logique d'efficacité de l'action publique dans un moment de raréfaction des ressources, comme le démontre l'établissement de l'AdP (*Accordo di programma*) pour la compétitivité (*cf. supra*). Si

²⁵⁹ Le processus de réforme est ainsi défini comme « un cycle intense d'innovation institutionnelle qui voit la Chambre de commerce muer d'une situation d'établissement à identité et capacité incertaines (comme elle était considérée à l'unanimité au début des années 1980) à une institution de défense de l'intérêt général du système des entreprises ». CCIAA di Milano, *op. cit.* p. 5 (Notre traduction).

²⁶⁰ Carlo Sangalli, « La Camera di Commercio come "casa del mercato" », *Impresa & Stato*, 1999, (« Dibattito: sviluppo locale, patti territoriale, concertazione »). p. 33 (Notre traduction).

²⁶¹ CCIAA, « Programma Pluriennale 2008 – 2012 », *Impresa & Stato*, 2008 n°83-84, (« Supplemento »).

L'accord est signé entre le conseil régional et l'association régionale des Chambres de commerce, *Unioncamere*, la CCIAA de Milan joue tout de même un rôle important, notamment en raison de son poids politique²⁶², des compétences de ses dirigeants et du montant des ressources mises à disposition. Les collaborations et les accords de partenariat avec les autres collectivités, dont la mairie de Milan et la *Provincia*, sont en revanche moins systématiques. En ce qui concerne la municipalité de Milan, cela peut s'expliquer par le tropisme immobilier qui limite l'émergence de thèmes plus « proprement économiques », comme les services aux entreprises. La relation avec la *Provincia* de Milan apparaît en revanche comme plus compliquée, malgré une certaine proximité dans les thèmes et les priorités d'intervention. La CCIAA est toutefois présente comme partenaire de différentes initiatives de développement local portées par la *Provincia*, comme par exemple l'agence *Milano Metropoli*. Pour autant, la collaboration, tant sur le plan politique que technique, a toujours été assez faible, ce qui explique partiellement l'absence d'agence métropolitaine pour l'attraction des investissements et la fermeture de *Milano Metropoli*.

La *Provincia* est considérée par les consulaires comme un « non-acteur », en raison de la faiblesse des ressources financières dont elle dispose²⁶³. Cette non-collaboration est quasiment naturalisée par les acteurs que nous avons rencontrés : sont évoquées des rivalités entre personnalités politiques et dirigeantes, des conflits qui sont animés par des logiques personnelles²⁶⁴. Sans supposer la politisation de la CCIAA, il est frappant de constater que cette organisation a été dirigée au cours des trente dernières années par deux présidents anciennement élus de la DC lombarde. Nous avons déjà présenté la figure de P. Bassetti, président de la CCIAA de Milan de 1982 à 1997 dans le premier chapitre de cette thèse. Son successeur, C. Sangalli, est un ancien député de la DC (1968-1994). Il a pris le relais de Bassetti en 1997 et est actuellement en train de conclure son quatrième mandat (1998-2017). Avant d'être élu président de la CCIAA en 1998, Sangalli était déjà président de *Confcommercio* (l'association nationale des commerçants), qui est historiquement une association liée aux forces politiques conservatrices. Il détient depuis ces deux fonctions. Suite à l'éclatement des partis traditionnels avec la fin de la Première République, les Chambres de commerces – ainsi que les fondations bancaires – sont devenues des

²⁶² Lors d'un entretien avec un dirigeant du conseil régional lombard, il est clairement apparu que la collaboration avec la CCIAA de Milan était favorisée par l'existence de réseaux personnels. Le secrétaire général de la CCIAA de Milan, P. A. Chevallard, joue à ce titre un rôle de courtier des intérêts consulaires et régionaux, dans plusieurs scènes de négociation. Il cumule en effet plusieurs casquettes : de la CCIAA de Milan, secrétaire d'*Unioncamere Lombardia* et directeur général de *Promos*. Entretien avec le directeur du département partenariat, *Direzione Industria, Artigianato, Edilizia, Cooperazione*, Regione Lombardia, 22/05/2012.

²⁶³ Entretien avec le Directeur des services aux entreprises, CCIAA Milano, 02/03/2012.

²⁶⁴ Ainsi, le président de la CCIAA est qualifié de « *prima donna* » par un dirigeant de la *Provincia*.

« bastions » des anciens DC²⁶⁵. La Chambre de commerce synthétise bien les logiques de rivalité et de cohabitation entre « vieilles » et « nouvelles » élites politiques de centre-droit. Ainsi, C. Sangalli a été courtisé par *Forza Italia* comme possible candidat à la mairie de Milan. L'agence pour la promotion de l'internationalisation de la CCCIA de Milan, *Promos*, est présidée depuis sa création par B. Ermolli, qui a activement participé au processus d' « auto-réforme » de la Chambre dans les années 1980, en qualité d'entrepreneur dans le domaine des services avancés aux entreprises. Ermolli est, depuis les années 1990, le consultant économique de S. Berlusconi, considéré comme le plus puissant « lobbyiste du Nord de l'Italie »²⁶⁶. La réforme de 1993 a permis de rompre le contrôle direct exercé par les partis politiques sur la Chambre, en permettant le développement d'une capacité d'action autonome. Au sein de cette dernière, il s'est toutefois reconstitué une nouvelle forme de représentation politique, mêlant anciens et nouveaux réseaux partisans.

Le type de relation qui s'est instauré avec la *Provincia* est assez révélateur de la place que la Chambre de commerce a cherché à occuper dans le système de gouvernance économique local. La Chambre de commerce participe à plusieurs projets d'intérêt général pour le territoire, auxquels elle apporte souvent un support financier, qui lui garantit une influence politique²⁶⁷. Un ancien chef de cabinet à la présidence de la Chambre de commerce de Milan s'exprime ainsi à propos du positionnement de l'organisation :

« Nous avons essayé de "faire système" sans jouer le rôle de pivot, car cela ne nous intéressait pas, mais en essayant d'être un acteur utile sur des enjeux [*partite*] que nous jugions prégnants et stratégiques pour le développement territorial. Ainsi, nous sommes entrés comme deuxième actionnaire dans Fiera S.p.A., après la Fondation Fiera. Pour le site de Rho-Pero et l'opération Expo, il y a la Chambre de commerce parmi les actionnaires. Dans La Scala (théâtre) : il y a la Chambre de commerce qui désigne le VP et donc le Président. Donc, nous sommes présents sur des enjeux d'économie culturelle, de transports et d'équipements. Dans les autoroutes, même si nous avons une participation minoritaire, la Chambre de commerce est toujours présente. Nous

²⁶⁵ La principale fondation bancaire privée lombarde, *Fondazione Cariplo*, est aussi présidée *ad vitam*, par un ancien DC, G. Guzzetti, président du conseil régional lombard dans les années 1980.

²⁶⁶ « Breve biografia del "più potente lobbista del nord Italia" », *Il POST*, 1^{er} juillet 2010.

²⁶⁷ À cet égard, il est opportun de rappeler brièvement les très nombreuses participations de la CCIAA au capital des sociétés, fondations, agences et *consorzi* : 1) foires et manifestations : Expo 2015 S.p.A., *Fiera Milano* S.p.A., *Milano International Exhibition* S.r.l. ; 2) autoroutes, aéroports et réseaux : *Consorzio MilanoSistema*, *Tirreno Brennero*, *Milano Serravalle Tangenziali* S.p.A., *Autostrade Lombarde* S.p.A., SEA S.p.A., A4 Holding S.p.A ; 3) développement économique territorial : *Euroimpresa Legnano* S.c.r.l., *Ag. Svit. Milano Metropoli* S.p.A., CRAA S.r.l. - *Consorzio per la reindustrializzazione dell'area di Arese* S.r.l., Alintec S.c.a.r.l. ; 4) filières productives : *Agrimercati* S.c.p.a., *Agroqualità* S.p.A., *Centro Tessile Cotoniario* S.p.A. ; 5) sociétés du réseau des CCIAA pour l'emploi, la formation et les observatoires : *Job Camere* S.r.l., *Infocamere* S.c.p.A., Is.na.r.t. S.c.p.A ; 6) soutien au crédit/financement ; *Futurimpresa* S.p.A. ; 7) *holding* financier/gestion immobilière ; *Tecno Holding* S.p.A., *Tecnoservicecamere* S.c.p.A, *Progetto Milano Bastioni* S.p.A., *Navigli Lombardi* S.c.r.l. Données mise à jour le 31/07/2013. Source : CCIAA Milano.

avons essayé de faire système à un moment où les collectivités locales allaient toutes dans un sens différent, et où chacun portait ses propres projets »²⁶⁸.

Au travers de cette stratégie de multi-positionnement, la Chambre a essayé, d'une part, de pallier à la fragmentation institutionnelle et, d'autre part, d'assurer une représentation des intérêts qu'elle défend. L'objectif de « faire système » n'a pas uniquement débouché sur une multiplication des partenariats. Il a aussi induit la production d'une expertise susceptible d'alimenter le débat public et de construire le « discours légitime » sur les modèles de développement de Milan et de sa région urbaine²⁶⁹. La Chambre est en effet une organisation qui finance de nombreuses études, recherches, séminaires et réunions publiques portant sur les enjeux du développement de l'aire urbaine milanaise, notamment grâce au travail de son bureau d'étude. Ces rapports sont médiatisés lors des événements publics, auxquels sont conviés les représentants des collectivités locales. Toutefois, il est possible de remarquer que les prises de position critique des consulaires vis-à-vis des pouvoirs publics locaux sont très rares. Les postures contestataires, si elles existent, sont le plus souvent feutrées, non manifestes. Un hiatus existe entre les activités de prospective et d'études poursuivies par la Chambre et leurs impacts sur l'agenda politique local. Ainsi, selon l'ancien chef de cabinet du Président de la CCIAA de Milan :

« Nous avons des limites. L'une des limites majeures se trouve dans le fait que nous n'avons jamais été les initiateurs d'un changement de regard sur les trajectoires et les modèles de développement économique territorial de la région urbaine »²⁷⁰.

Comment peut-on expliquer cette faible implication dans des processus de redéfinition du développement économique territorial de la ville, en d'autres termes de production de visions alternatives à celles qui dominent les agendas politiques ? Notre analyse nous amène à mettre en lumière deux limites de l'action de la CCIAA : premièrement, des limites « internes », assez traditionnelles, que nous pouvons associer à l'influence exercée par les associations patronales ; deuxièmement, des limites « externes », qui concernent les rapports avec la sphère politique. En ce qui concerne les limites internes, l'action de la Chambre est limitée par l'influence d'associations patronales particulièrement puissantes et caractérisées par des intérêts souvent divergents. Il y a certes le clivage traditionnel entre commerçants et industriels, mais aussi entre PME et grands groupes, entreprises faiblement « innovatrices » et celles opérant dans les filières *high-tech*. Si cette problématique est commune aux Chambres de commerce, y compris dans le cas

²⁶⁸ Entretien avec l'ancien chef du cabinet à la présidence de la CCIAA de Milan, secrétaire général de la Chambre de commerce de Monza-Brianza (2007-en cours), 26/03/2012.

²⁶⁹ Matteo Bolocan *cit. in* Giuliano Di Caro, « Milano, una città incompiuta », *Impresa & Stato*, 2010.

²⁷⁰ *Ibid.*

français, la « puissance » des organisations patronales est en revanche une caractéristique propre au contexte milanais, qui contribue à limiter la marge de manœuvre de la Chambre. L'influence des associations est particulièrement visible dans le type d'actions financées. Comme nous l'avons vu au travers du cas de l'*Assolombarda*, les associations patronales sont en mesure d'offrir à leurs associés des biens et services spécialisés pour la compétitivité. Par conséquent, elles demandent à la Chambre de se concentrer sur des volets qu'elles ne peuvent pas prendre en charge, comme l'octroi de crédits et de financements en partenariat avec les collectivités locales. L'ambition de vouloir représenter l'ensemble des intérêts économiques locaux se heurte donc aux vetos croisés des différentes associations. La Chambre de commerce est souvent contrainte de privilégier des initiatives consensuelles, qui cherchent à soutenir le système économique existant plutôt qu'à redéfinir les modèles de développement.

Au-delà des caractéristiques du système de représentation patronale qui influencent notamment les types d'actions financées par la Chambre, c'est dans les relations avec les collectivités locales qu'il faut rechercher les limites de l'action transformatrice de la Chambre. La CCIAA est, de manière générale, confrontée à un paradoxe : celui de la politisation. Ainsi, la non-production – en dépit d'une forte expertise interne – d'un schéma stratégique pour la ville ou pour la région urbaine peut s'expliquer par la nature politique de cette démarche. La CCIAA a certes vocation à jouer le rôle de fédérateur de l'ensemble des intérêts économiques du territoire, mais elle ne peut assumer ouvertement le rôle de pilote du développement, car cette fonction est proprement politique, de gouvernement. Or, une telle initiative risquerait de fragiliser les acteurs politiques locaux et remettrait ouvertement en cause leur légitimité. De plus, les autorités de gouvernement, notamment la région, n'ont pas intégralement laissé le monopole de l'élaboration des politiques publiques aux organisations des intérêts :

« La volonté de la Chambre de "faire système" se heurte à la présence encore forte des acteurs politiques, qui ne sont nullement disposés à dire : "la programmation du développement, l'idée du pays, c'est à vous [les consulaires] de la faire". La région, la province et la commune ne peuvent pas se passer de porter des initiatives pour les entreprises, car l'entrepreneur est un électeur, il vote et il représente la classe moyenne (*ceto medio*) dans notre territoire »²⁷¹.

Cet extrait d'entretien est important pour deux raisons : d'une part, il montre les limites posées par les acteurs politiques au rôle de *leadership* que la Chambre pourrait endosser en raison des ressources dont elle dispose ; d'autre part, il fait ressortir la fonction politique qui est *de facto* détenue par la Chambre. Cette fonction s'accompagne d'une pénétration des réseaux partisans – anciens et nouveaux – dans cette organisation qui représente le vaste tissu d'auto-entrepreneurs

²⁷¹ Entretien avec l'ancien chef du cabinet à la présidence de la CCIAA de Milan, secrétaire général de la Chambre de commerce de Monza-Brianza (2007-en cours), 26/03/2012.

et de PME, qui constituent un bassin électoral crucial dans le cas milanais et lombard. Enfin, pour l'historien G. Sapelli, il faudrait prendre en compte les transformations affectant la grande bourgeoisie capitaliste locale, qui n'a pas été à même d'élaborer un projet de développement pour Milan et sa région urbaine, en se servant de l'institution consulaire pour le décliner²⁷². Nous n'avons pas d'éléments factuels pour confirmer cette thèse ; toutefois, notre analyse fait clairement émerger un paradoxe, à savoir l'existence d'une organisation représentative des intérêts économiques locaux très puissants du point de vue de sa capacité d'action, qui est pourtant structurellement freinée dans son action, à la fois par la présence de clivages internes au tissu économique local et par les craintes des acteurs politiques quant à la perte du *leadership* dans la représentation des intérêts des entreprises.

2.3 Conclusion de la section 2

L'analyse des modalités d'action de l'association patronale *Assolombarda* et de la Chambre de commerce dans le domaine du développement économique territorial nous a permis de mettre en lumière trois éléments. Premièrement, les associations patronales et la Chambre de commerce, sont en mesure d'offrir des biens et des services aux entreprises (de type « club » ou collectifs), qui peuvent pallier la faiblesse des politiques publiques. Deuxièmement, ces organisations apparaissent comme des acteurs internes aux processus d'action publique locale, en mesure d'orienter les objectifs de développement et participer à la mise en œuvre des politiques publiques. La stratégie de multi-positionnement à différentes échelles territoriales émerge ainsi comme un signe du rôle central recouvert par ces organisations dans l'action publique locale.

Ainsi, nous avons pu montrer que les associations patronales et la Chambre de commerce cherchent à être associées, en étant souvent les instigatrices des scènes de concertation territoriale. Troisièmement, elles sont en mesure de prendre publiquement position, par le biais des médias ou de l'organisation d'événements, et de se positionner sur les thèmes à l'agenda, en rappelant la force des intérêts qu'elles représentent. Des différences majeures émergent néanmoins quant aux types de revendications portées : si l'*Assolombarda* exprime un positionnement anti-étatique, la Chambre de commerce, en tant qu'établissement public, a cherché à construire une forme alternative de régulation publique, « efficiente et efficace » et à l'écoute des intérêts des entreprises. De manière générale, les associations patronales et la Chambre de commerce émergent comme des organisations puissantes dans le système d'acteurs locaux, en raison des ressources dont elles disposent. La perception sociale du groupe émerge

²⁷² Giulio Sapelli, *op. cit.* p. 74.

comme la principale ressource utilisée par l'*Assolombarda* dans les négociations avec les pouvoirs publics locaux. L'expertise et les ressources financières font de la Chambre de commerce un acteur central, à même de porter des actions pilotes et d'influencer par la suite les politiques des collectivités locales.

Au-delà de l'analyse des modalités de participation et d'influence de l'action publique locale, nous avons aussi insisté sur le rôle de ces organisations dans la structure du pouvoir local et sur les relations nouées avec les acteurs politiques. Durant les vingt dernières années, nous avons assisté à un repositionnement des « vieux » réseaux de la DC et à la montée en puissance des « nouvelles » élites politiques (*Forza Italia*), qui ont essayé de coloniser les organisations de représentation des intérêts. En dépit de ces liens, il serait erroné de parler d'une forme de domination partisane des organisations d'intérêts, en raison notamment de l'existence des clivages internes aux intérêts de l'*Assolombarda* et de la présence d'une bureaucratie autonome au sein de la Chambre de commerce. L'absence de conflit manifeste et de prises de position ouvertement contestataires de la part des organisations d'intérêts économiques vis-à-vis de l'orientation des politiques publiques, tant dans le domaine de la planification que dans celui du support aux entreprises, doit être plutôt interprétée comme un signal de la prééminence d'une culture politique inspirée par une certaine méfiance vis-à-vis de l'intervention publique dans l'économie, qui apparaît comme un élément fédérateur des intérêts de la moyenne et petite bourgeoisie traditionnelle (industrie et commerce).

Conclusions du chapitre 4

Dans ce chapitre, nous avons analysé le système d'acteurs et les modes de gouvernance des politiques locales en soutien au développement économique territorial dans la période qui va du milieu des années 1990 à nos jours. Nous avons montré que les différentes réformes institutionnelles ont favorisé la structuration d'espaces d'action publique locale partiellement autonomes du centre, permettant de renforcer tout particulièrement la capacité d'action du conseil régional. Notre analyse nous a amenés à pointer l'existence des logiques de coopération et de rivalité inter-organisationnelles entre institutions du gouvernement et organisations d'intérêts économiques qui ne nous permettent pas d'identifier une coalition stable d'acteurs dans le temps. Nous avons insisté sur la dispersion de ressources pour l'action publique, tant verticalement qu'horizontalement. Du point de vue des rapports inter-scalaires, nous avons mis l'accent sur l'existence d'une trajectoire de régionalisation assez nette et sur la persistance des formes localisées de régulation (Nord-Milano). L'intégration métropolitaine est en effet restée

largement inachevée. Le géographe M. Bolocan a qualifié cette configuration du pouvoir et de l'action publique locale de « polycentrisme des centres de décisions sans hiérarchie territoriale »²⁷³. En effet le cas lombard-milanaise se caractérise par une situation de pluralisme infra et inter-échelles.

Comme nous avons pu le voir, les réseaux de collaboration entre acteurs politiques et acteurs économiques sont de court ou moyen terme. Le cas milanais et lombard se caractérise en effet par une instabilité et une fragmentation des scènes de négociation et des pratiques de consultation formelles entretenues entre gouvernements locaux et organisations d'intérêts. Cela dit, l'absence d'inclusion formelle et stabilisée des organisations d'intérêts dans les processus décisionnels n'exclut pas la possibilité qu'il y ait un échange et une influence de ces mêmes organisations d'intérêts sur les politiques publiques et les thèmes à l'agenda public. Le cas milanais-lombard montre clairement qu'il est nécessaire de rechercher des mécanismes d'influence au-delà des processus décisionnels, d'élaboration et de mise en œuvre de politiques publiques. Pour reprendre les critiques dressées par Bachrach et Baratz à l'analyse élitiste et pluraliste du pouvoir, « *there are two face of power, neither of which the sociologists see and only one of which political scientists see. [...] Can a sound concept of power be predicated on the assumption that power is totally embodied and fully reflected in 'concrete decisions' or in activity bearing directly upon their making?* »²⁷⁴. Dans leur critique aux études pluralistes du pouvoir, les deux auteurs mettent l'accent sur le concept de « non-décision » et, de manière générale, sur la capacité de certains individus, groupes ou organisations d'empêcher l'accès de certains enjeux à l'agenda. Ici, apparaissent aussi les limites du cadre néo-corporatiste pour l'analyse des formes d'intermédiation État-société. Ainsi, dans le cas milanais, nous pouvons faire l'hypothèse que les intérêts portés par les organisations économiques ont été anticipés par les élites politiques, car ces dernières cherchaient précisément à capter le consensus des électeurs représentés par ces organisations, en particulier de la petite et moyenne bourgeoisie industrielle.

Enfin, notre analyse nous a permis de faire ressortir l'importance de l'idéologie politique qui émerge comme une variable importante pour comprendre les recompositions de l'action publique locale, au moins jusqu'en 2011. Cette date correspond au changement de majorité à la municipalité, mais aussi, de manière plus générale, à la crise du berlusconisme et de son projet politique. Ainsi, l'idéologie berlusconienne a joué comme un facteur de mobilisation ou

²⁷³ Matteo Bolocan Goldstein, « Geopolitiche milanesi. Tra funzioni e territorio », *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, février 2009.

²⁷⁴ Peter Bachrach et Morton Baratz, « Two Faces of Power », *The American Political Science Review*, vol. 56/4, décembre 1962, pp. 947-952.

d'opposition structurant la vie politique milanaise et lombarde et influençant les orientations choisies dans les politiques de développement.

Chapitre 5 - Lyon/Rhône-Alpes : la fonction de *leadership* communautaire et le modèle anséatique

« Les investisseurs privés, ils le disent sous le mandat de G. Collomb, mais ils le disaient aussi dans les mandats d'avant : à Lyon il y a une politique, il y a une stratégie, il y a un patron, il y a un seul interlocuteur. En région parisienne, on est très en retard par rapport à ça, tout est fragmenté, et même dans d'autres métropoles qu'à Lyon ce n'est pas aussi clair ».

Entretien avec J. Frébault¹, Président du Conseil de développement du Grand Lyon, 22 juin 2010.

Cette citation nous met face à un constat partagé par plusieurs observateurs et acteurs qui, à différents titres, sont concernés par le développement économique de l'agglomération lyonnaise. J. Frébault, président du Conseil de développement et ancien directeur de l'Agence d'urbanisme de Lyon, insiste sur deux caractéristiques qui peuvent expliquer la capacité politique du Grand Lyon dans le pilotage de l'action économique : un *leadership* fort et surtout « reconnu » par l'ensemble des acteurs de la société lyonnaise, qui se traduit par une unité et une autonomie d'action du système d'acteurs métropolitain, vis-à-vis d'autres échelons territoriaux, tout particulièrement le régional (voir infra). À première vue, Lyon semble se situer aux antipodes du cas milanais-lombard, évoqué dans le chapitre précédent, où la fragmentation émerge comme une caractéristique durable du système d'action publique locale. Dans le contexte lyonnais, la centralisation du pouvoir semble être liée au *leadership* incarné par les présidents qui se sont succédés au gouvernement de la communauté urbaine depuis le début des années 1990. Ainsi, la tentation est particulièrement forte d'expliquer la centralité, progressivement acquise au cours des vingt dernières années par la communauté urbaine dans le pilotage de l'action économique, à travers le mythe du *great man*, qui trouve dans la figure du Président-bâtitteur, G. Collomb, élu socialiste à la tête du Grand Lyon depuis 2001, un exemple paradigmatique².

Mais la citation de Frébault nous invite à revenir sur un aspect central de ce mythe du *great man* qui entoure les présidents de la communauté urbaine : leur *leadership* est en premier lieu « reconnu

¹ Jean Frébault est aujourd'hui président du Conseil de développement du Grand Lyon. Il a été auparavant directeur de l'Agence d'urbanisme de Lyon (1978-1989) et promoteur du Schéma stratégique Lyon 2010. Il est ensuite parti pour une carrière nationale toujours dans l'aménagement et la prospective. Il est revenu en Rhône-Alpes en qualité de DG de l'EPA (Établissement public d'aménagement) de l'Île d'Abeau (1994-1999).

² Nous pouvons noter que la figure du Président est en effet omniprésente dans les discours des agents territoriaux de la communauté urbaine, qui semblent converger sur l'importance de son implication directe pour « faire bouger les dossiers » : une inattention de sa part ou de son cabinet est perçue comme un facteur ayant un impact soudain et perceptible sur les processus de décision et de mise en œuvre des actions en soutien au développement économique de l'agglomération.

et partagé » par l'ensemble des acteurs, notamment économiques, de la société lyonnaise. Les chercheurs ayant travaillé sur cette notion s'accordent en effet sur le fait que le *leadership* n'est pas une qualité personnelle liée à la personnalité d'un homme, mais plutôt une entreprise collective, un processus qui se déploie par ailleurs sur un horizon temporel relativement long. Dans ce chapitre, nous allons analyser le *leadership* politique, entendu comme une entreprise collective, en explorant les dispositifs et les conditions qui ont permis la structuration d'un système très intégré d'action publique à une échelle donnée, celle de la métropole.

Avant de présenter le plan général du chapitre, il convient de préciser comment et pourquoi nous avons choisi de nous servir de cette grille analytique. De manière générale, le *leadership* peut être défini comme « une relation sociale de pouvoir réciproque (mais asymétrique) entre un individu et une multitude, qui s'unissent volontairement pour définir et poursuivre des objectifs partagés »³. Le *leadership* n'est donc pas l'affaire d'une personnalité particulièrement estimée qui cherche à convaincre d'autres acteurs du poids de ses idées. Il s'agit d'un processus complexe, où le pouvoir n'est pas imposé mais reconnu par des réseaux d'acteurs dont se sert le leader politique pour piloter des actions communes – des réseaux qui à leur tour se servent du leader, en profitant de sa légitimité et de son prestige. Cette conceptualisation du *leadership* fait naturellement écho à la notion de « capacité politique territoriale » (*cf.* introduction). Les travaux qui se sont intéressés aux mécanismes de construction et de stabilisation d'une capacité d'action collective partagent tous une vision « extensive » du *leadership* : ils interrogent à la fois les stratégies des élus, notamment les grands élus locaux (les maires), et de leurs partenaires (experts et groupes sociaux organisés)⁴. Dans ce chapitre, nous allons nous positionner dans la lignée de ces travaux et explorer la « fonction du *leadership* »⁵ pour nous saisir des modalités de régulation de l'action publique locale et d'intermédiation des intérêts propres d'un système territorial spécifique : le territoire de l'agglomération lyonnaise⁶. Cela nous permettra également d'approfondir les relations entre ce système d'acteurs et l'échelon régional.

³ Marta Regalia, « La leadership: concetto, concezioni e rappresentazioni », *Rivista italiana di scienza politica*, vol. 3, 2012, pp. 385-398. p. 394 [Notre traduction].

⁴ Olivier Borraz et John Peter, « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28/1, mars 2004, pp. 107-120. Et Gilles Pinson, *Gouverner par projets. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009. Voir le chapitre. 5 « Projet et leadership politique ». pp. 346-372.

⁵ Nous empruntons cette expression à G. Capano. Giliberto Capano, « Political change and Policy Change: some notes on the role of leadership as a theoretical and empirical problem », *XXI IPSA Worlds Congress of Political Science*, Santiago, 2009.

⁶ Pour O. Borraz, le *leadership* représente une modalité d'intégration d'intérêts concurrents, qui se manifeste dans différents cadres (une organisation, un système territorial, etc.). Borraz définit le *leadership* comme « ce qui donne du sens à une organisation, un territoire ou un projet et établit les modalités de coordination des acteurs qui concourent à son développement. Ce sens résulte du travail d'absorption, de traduction, d'incarnation des valeurs de la société environnante et des intérêts qui la composent, que le *leadership* contribue par la même occasion à instituer. Dans ces

Cette grille s'est avérée particulièrement féconde pour faire ressortir les mécanismes et les variables qui font diverger le cas lyonnais-rhônealpin du cas milanais-lombard : le rôle de l'administration et des élus, les types de relations nouées entre gouvernements locaux et organisations d'intérêts économiques, les types de dispositifs utilisés pour assurer la coordination des actions ainsi que les valeurs et les idées partagées par les acteurs (*cf.* chapitre 6). Comme nous le montrerons, le cas lyonnais se caractérise par : l'existence d'un projet politique de développement porté par la communauté urbaine, qui s'est stabilisé à une échelle territoriale précise, celle de l'agglomération. Sans sous-estimer le poids de l'aspect cognitif dans le processus de légitimation du *leadership* politique de la communauté urbaine⁷, nous montrerons que c'est sa traduction dans des instruments et dispositifs organisationnels très technicisés d'encadrement de l'action publique locale qui a permis l'institutionnalisation d'un système d'action à l'échelle métropolitaine.

Dans ce chapitre, nous allons analyser comment ce processus de *leadership* s'est déployé du début des années 1990 jusqu'à nos jours. Dans la première section, nous analyserons les restructurations du système d'acteurs locaux, en approfondissant les relations entre la communauté urbaine et les organisations d'intérêts économiques. Ces dernières ont vu leur rôle d'impulsion et leur capacité de mobilisation s'éroder progressivement au cours des deux dernières décennies. Cela s'explique certes par une crise généralisée de la représentation territoriale des intérêts, mais aussi plus particulièrement par la captation de certaines de leurs fonctions historiques par l'institution métropolitaine. Pourtant, ceci ne s'est pas traduit par leur mise à l'écart du système d'action économique local, mais plutôt par un changement des rapports de force entre acteurs. En effet, nous montrerons que la communauté urbaine s'est largement appuyée sur les réseaux patronaux pour renforcer sa légitimité et son action en matière de développement économique.

S'attacher à l'analyse du *leadership* comme un processus visant à construire des coalitions autour d'objectifs et de stratégies politiques partagés⁸ implique bien évidemment de comprendre l'apport spécifique et les relations nouées entre différents acteurs, mais aussi d'analyser les changements institutionnels (des normes, des pratiques de travail et des représentations collectives) qui ont soutenu ce processus. Pour ce faire, dans la deuxième section, nous

conditions, le leadership participe d'un processus d'institutionnalisation qui définit des règles, propose des modalités de coopération, établit des processus d'arbitrages des conflits – en un mot rend possible l'action collective dans un cadre instauré ». Olivier Borraz, « Le leadership institutionnel », in Andy Smith, Claude Sorbets. *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, Rennes, 2003, pp. 125-143. p. 142.

⁷ Comme le souligne Borraz, le *leadership* est « une fonction cognitive », par laquelle on définit des valeurs, des principes d'actions, des règles de gestion d'un groupe ou d'une communauté. Olivier Borraz, *op. cit.*

⁸ Giliberto Capano, *op. cit.*

étudierons plus particulièrement les changements introduits sur le plan formel des règles, des instruments et des représentations qui ont permis l'alignement progressif (tout en soulevant aussi des conflits et des résistances) des différents acteurs du système de gouvernance locale. Nous insisterons sur les dispositifs au cœur du processus de montée en puissance de l'organisation communautaire, en explorant aussi le contenu et les intérêts privilégiés dans la stratégie économique pilotée par la communauté urbaine.

Enfin, dans une troisième section, nous allons analyser le difficile processus d'institutionnalisation d'un espace d'action publique à l'échelle régionale dans le domaine du développement économique. Nous insisterons sur les limites institutionnelles et les facteurs socio-politiques qui expliquent cette régionalisation manquée de l'action économique. L'existence d'un système d'action très intégré à l'échelle métropolitaine peut être considérée à la fois comme une cause et un produit de cette configuration. Cela nous permettra également d'étudier les effets de la fonction de *leadership* communautaire sur le plan des relations inter-échelles. En conclusion, nous montrerons que, dans le cas lyonnais, il est possible d'identifier un mode d'action collective que nous qualifions de « post-dirigisme local », qui s'est progressivement institutionnalisé au cours des vingt dernières années et stabilisé à l'échelle de la métropole.

1 Les réseaux patronaux : des acteurs mobilisables plus que mobilisés

Dans cette première section, nous commencerons par interroger les restructurations affectant les organisations qui assurent la représentation locale des intérêts économiques, en l'occurrence les associations patronales et la Chambre de commerce. Il s'agira de comprendre si et dans quelle mesure ces organisations constituent toujours des acteurs légitimes et légitimés pour intervenir dans le domaine du développement économique territorial. Nous présenterons ensuite différentes initiatives engagées par les élites politico-administratives de la communauté urbaine, à savoir le lancement de démarches de planification et de négociation collective avec ces organisations d'intérêts économiques, que nous analyserons comme des stratégies de construction de consensus et de régulation des conflits.

1.1 Les organisations d'intérêts économiques : le redimensionnement du rôle d'influence de l'action publique locale

Dans la première partie de cette thèse, nous avons insisté sur l'activisme des organisations d'intérêts économiques dans l'action économique locale. Leur mobilisation a en effet largement participé à bâtir les fondements des premiers projets locaux de développement économique

(cf. chapitre 1.3), dans les années 1970 et 1980. Plus particulièrement, la CCI de Lyon a joué un rôle de premier plan, d'abord dans la création de l'Aderly et ensuite dans l'élaboration d'une stratégie économique d'agglomération, autour du Plan Technopolitain. Pourtant, au tournant des années 1990, on assiste à un délitement graduel de cette capacité de mobilisation et d'action collective de la part des organisations d'intérêts économiques. Comme nous le verrons, ce délitement est la conséquence de plusieurs facteurs propres aux dynamiques internes au système de représentation des intérêts économiques et au développement de l'institution communautaire du Grand Lyon. De nos jours, les organisations d'intérêts économiques constituent moins une force de proposition autonome que des groupes suiveurs, sollicités et mobilisés par le politique afin de conforter sa capacité d'action et sa légitimité politique.

1.1.1 La représentation patronale : un système conflictuel

Commençons par interroger les restructurations ayant affecté le système local de représentation et de régulation des intérêts économiques à Lyon, durant ces vingt dernières années. Comme le souligne B. Jouve, ce système a été soumis à de multiples tensions, qui ont fini par en accentuer la fragmentation et les conflits internes⁹. En effet, dans les années 1970 et 1980, la mobilisation des intérêts économiques avait été favorisée par l'existence d'un système de représentation relativement intégré, axé sur le rôle régulateur de la Chambre de commerce qui assurait à l'époque – et ce de manière hégémonique – la médiation politique avec les pouvoirs publics locaux¹⁰. La Chambre de commerce était par ailleurs contrôlée sans opposition majeure du principal syndicat patronal local, le GIL (Groupement interprofessionnel lyonnais), l'ancêtre du MEDEF Rhône. À partir du milieu des années 1990, on assiste à la fin du monopole territorial du MEDEF Rhône et au développement conséquent d'une « nouvelle » organisation patronale, la CGPME (Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises)¹¹. L'enracinement local de ce syndicat a été un élément de déstabilisation du système de représentation locale des intérêts patronaux sous plusieurs aspects. En premier lieu, il s'agit d'une confédération fondée sur un engagement direct des entreprises, alors que l'adhésion à l'antenne

⁹ Bernard Jouve, « Globalisation et institution métropolitaine à Lyon: quels enseignements pour les nouvelles municipalités au Canada ? », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 47/130, 2003, pp. 87-100.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ La CGPME existe à l'échelle nationale depuis l'après-guerre. Toutefois, ce n'est qu'à partir de 1990 que la confédération renforce son ancrage territorial, à la fois à l'échelle régionale et départementale. Ainsi, en 1992, est créée l'antenne régionale de la CGPME. Comme le précise B. Jouve, l'antenne départementale de la CGPME comptait en 1993 uniquement une trentaine d'adhérents. Dix ans plus tard, la CGPME du Rhône est devenue la première structure départementale de la CGPME nationale, avec plus de 2000 adhérents. Bernard Jouve, « Chambre de commerce et d'industrie et développement local: le cas de Lyon », *Sociologie du travail*, vol. 44, 2002, pp. 521-540. p. 16.

territoriale du MEDEF se fait indirectement par le biais des syndicats des branches¹². Ensuite, cette fédération a clairement assumé un positionnement politique très à droite, rompant ainsi avec la tradition apolitique, ou plutôt centriste, du MEDEF Rhône¹³.

Cette pluralisation dans le panorama de la représentation patronale a par ailleurs fait vaciller la domination du MEDEF Rhône au sein de la gouvernance de la CCI de Lyon. En effet, au cours de cette période, la CGPME conquiert un nombre croissant de sièges d'élus consulaires au sein de l'assemblée générale de la CCI¹⁴. Face à cette montée en puissance de la CGPME, un accord informel est passé avec le MEDEF Rhône pour éviter des conflits et asseoir conjointement leur pouvoir au sein de l'institution consulaire. À partir de 2000, la présidence est assurée en alternance par un membre désigné par le MEDEF et la CGPME. Toutefois, ce compromis s'est révélé assez fragile dans le temps : les élections de 2011 ont ainsi été le théâtre d'un dur affrontement entre les deux fédérations, mettant à mal cette règle informelle de l'alternance¹⁵. De manière plus générale, à partir des années 2000, les deux organisations patronales ont multiplié les efforts pour pouvoir s'assurer le contrôle de l'institution consulaire, sans pour autant pouvoir garantir une vraie stabilité dans la gouvernance (voir infra).

Les conflits opposant MEDEF et CGPME ont fini par nuire à la capacité, déjà limitée, de ces organisations à peser dans l'orientation des politiques locales de développement économique. Historiquement, les associations patronales n'ont jamais été engagées à l'échelle locale, ni dans le portage des réflexions stratégiques sur les enjeux de développement économique territorial, ni dans la mise en œuvre d'initiatives ou de programmes d'action collective pour le développement du tissu productif. Leur participation à l'action publique locale en soutien au développement économique est en effet toujours passée par le truchement de la chambre consulaire

¹² Dans cette optique, la CGPME du Rhône peut bénéficier de fonds propres qui ne sont pas redistribués par les syndicats de branches et donc d'une plus forte légitimité qui vient de la représentation directe des intérêts de ses associés. Le financement du MEDEF Rhône est en revanche assuré par les cotisations des syndicats des branches (métallurgie, chimie, BTP, services, informatique et numérique, banques, etc.).

¹³ Bernard Jouve, *op. cit.* p. 536.

¹⁴ Contrairement au cas italien, les élections des membres de l'assemblée générale de la Chambre de commerce se font à scrutin direct. À leur tour, les membres élus désignent le président de la CCI. Cela dit, les organisations patronales maintiennent un large contrôle sur le travail de préparation des listes de candidats et, par conséquent, indirectement aussi sur la désignation du président. Comme nous le verrons, durant ces dernières années, en raison de taux très bas de participation électorale, le mécanisme de l'élection directe des membres élus s'est révélé être un élément de délégitimation de l'institution consulaire et des associations patronales territoriales comme vecteurs de la représentation des intérêts économiques locaux.

¹⁵ Denis Lafay, « Quand le patronat lyonnais se livre une guerre de tranchées », *Acteurs de l'économie*, 18 novembre 2010. Après une affaire ayant touché le président sortant, c'est un candidat de la CGPME qui s'est imposé aux élections de 2011, P. Grillot. Ce dernier a été à son tour destitué de son rôle par les membres élus de l'assemblée générale suite à des prises de positions publiques jugées « inappropriées » en 2014 (voir infra).

(cf. chapitre 1.3)¹⁶. Cette dernière a assuré durablement la fonction de traductrice des attentes des patrons lyonnais dans une réflexion structurée sur les lignes de développement de l'agglomération et dans des propositions de programmes d'action. Comme nous le verrons ci-dessous, la crise structurelle, qui a également touché l'organisation consulaire au cours des vingt dernières années, a dès lors profondément pesé sur les possibilités de construction d'un intérêt collectif des entrepreneurs lyonnais, favorisant ainsi la multiplication des demandes particularistes (voir infra).

1.1.2 Le redimensionnement du rôle d'animateur et de médiateur de la Chambre de commerce

Les conflits entre associations patronales ont lieu dans un contexte institutionnel d'affaiblissement du rôle des organisations consulaires comme animatrices du développement économique local. Cela s'explique principalement par une restriction des ressources budgétaires à disposition des Chambres et par une concurrence accrue avec les collectivités territoriales. En ce qui concerne ce dernier aspect, la situation lyonnaise a été plutôt défavorable au maintien du rôle, sinon hégémonique du moins central, de la CCI dans la formulation des stratégies locales de développement économique.

Comme dans d'autres territoires, la Chambre de commerce de Lyon a dû faire face, à partir du début des années 1990, à une restriction progressive de ses ressources budgétaires, suite à l'injonction étatique de réduire la taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TATP) – principal produit d'exploitation des Chambres. Ainsi, en 1997, la CCI de Lyon avait déjà fait le choix de ramener la TATP à un taux très bas (1,5%)¹⁷, qui est resté assez constant (avec une légère baisse) au cours des dix années suivantes¹⁸. Cette baisse de ressources propres a eu un impact sur le type d'activités prises en charge par la Chambre et plus particulièrement sur sa capacité à porter de manière autonome des projets de développement. Par conséquent, elle a progressivement recentré son activité dans des métiers d'assistance aux entreprises, en abandonnant d'autres volets, tels que la gestion des zones d'activités. Cette dernière, avec la gestion des aéroports, était

¹⁶ Ainsi par exemple, le GIL-MEDEF a participé à la création de l'Aderly dans les années 1970. Cependant, il est ensuite resté un « partenaire dormant », avec une cotisation symbolique à l'association et une faible implication de ses membres dans la gouvernance. Les organisations patronales peuvent compter sur des effectifs très limités (de l'ordre de dix personnes). Leurs activités se concentrent sur des métiers assez classiques (de formation et d'assistance aux entreprises).

¹⁷ Bernard Jouve, *op. cit.* p. 533.

¹⁸ Ainsi, en 2007, le taux de la TATP pratiqué par la CCI de Lyon était autour de 1,17 % (aligné sur la moyenne nationale de 1,9%). Source : Chambre régionale des Comptes de Rhône-Alpes, « Rapport d'observations définitives Chambre de commerce et d'industrie de Lyon (Rhône) Exercices 2005 et suivants », Lyon, 2010, p. 60.

l'un des métiers historiques des Chambres de commerce¹⁹. L'aménagement des zones d'activités a été intégralement récupéré par les services communautaires (voir infra) et la gestion aéroportuaire a été confiée en 2005 à une société externe (la Société des aéroports de Lyon), dont le capital compte avec une participation minoritaire de la CCI, à hauteur de 25%. C'est donc sur les fonctions d'assistance aux entreprises que s'est concentrée l'action de la Chambre en soutien au développement économique territorial²⁰. Mais, là encore, faute de moyens, la Chambre a dû faire face à une concurrence montante de la part des collectivités locales, qui ont progressivement développé leurs propres services et outils, comme nous le confirme un dirigeant de la CCI de Lyon :

« Je pense que ça s'est fait ici comme ailleurs. Sur un constat d'une certaine carence des Chambres de commerce qui n'ont sans doute pas réussi à se renouveler. Il y a une partie de vieillissement de ces structures, de renouvellement des Chambres, quelquefois pour des positions politiques, qui font que les CCI sont apparues un peu comme l'opposition politique de l'agglomération, donc il y a eu un manque de confiance, on ne peut pas faire confiance à la CCI, on va créer notre propre outil »²¹.

Le développement de services de la part des collectivités locales a ouvert une brèche supplémentaire dans la crise de représentativité et de légitimité dont souffre la Chambre de commerce, notamment auprès de ses adhérents, à savoir les entreprises. Encore une fois, il ne s'agit pas d'une dynamique propre à Lyon, mais d'une tendance générale, comme en témoigne les taux croissants d'abstention aux élections des conseils des Chambres de commerce, enregistrés en France²² et dans la région Rhône-Alpes²³. Cette crise de légitimité et de représentativité a également eu des impacts sur les représentations collectives des professionnels du développement local, notamment ceux travaillant au sein des collectivités locales :

« Et nos organisations patronales et les Chambres de commerce sont restées sur des positions anachroniques. Le patronat, dans sa splendeur, qui va faire un aéroport, faire un port, etc. Donc ils sont restés dans le virage : est-ce qu'on devient une société de service pour donner des services

¹⁹ Cette restructuration a été amorcée au début des années 1990 et s'est définitivement conclue dans les années 2000. Ainsi, dans les rapports d'activités des exercices après 2000 on peut lire : « Depuis 2007, le budget de la CCI se compose pour l'essentiel du service général et du service formation. Il comprend donc les services généraux proprement dits, les services aux entreprises, la formation et les activités qui y sont liées, le musée des tissus et le musée des arts décoratifs ainsi que la direction économique, intégrée dans l'Aderly. Le service aménagement-zone d'activités ne présente à ce jour aucune activité et le service aéroport a vocation à disparaître à court terme ». *Ibid.* p. 11.

²⁰ Cet engagement s'ajoute à une autre fonction « historique » recouverte par les Chambres de commerce en France, à savoir la formation.

²¹ Entretien avec le directeur de l'Aderly, CCI de Lyon (2006-2014), 07/05/2011.

²² Cornelia Woll, « La réforme du Medef : chronique des difficultés de l'action collective patronale », *Revue française de science politique*, vol. 56/2, 2006, pp. 255-279. Le cas de Lyon suit la tendance générale, malgré une faible augmentation de la participation durant les dernières années : 19,7% en 2010 contre 17% en 2005.

²³ Nous renvoyons au dossier de la revue économique *Objectifs Rhône-Alpes* de 2000, consacré aux élections consulaires dans les différentes Chambres territoriales de la région Rhône-Alpes de 2000 : « Chambres de commerce : la grande indifférence des patrons », *Objectifs Rhône-Alpes*, Lyon, novembre 2000, pp. 26-36.

aux entrepreneurs ou est-ce que l'on devient un centre indépendant et capable de peser sur les décisions, ils ne savent pas encore »²⁴.

Au-delà du jugement de valeur porté par notre interlocuteur, il est clair que la crise de légitimité interne, visible dans l'incapacité de faire face aux demandes de ses adhérents²⁵, a eu des répercussions externes majeures, notamment en ce qui concerne la légitimité de l'organisation à se positionner comme un interlocuteur de l'action publique locale. Cette perte de légitimité s'est donc accompagnée d'un redimensionnement du rôle de l'organisation consulaire dans le système de gouvernance économique locale.

Comme le fait remarquer B. Jouve, la stigmatisation dont a souffert la CCI de Lyon durant ces dernières années est en large partie non fondée, car elle fait abstraction du rôle d'activateur de politiques publiques dont l'institution consulaire avait fait preuve, notamment dans les années 1980 (*cf.* chapitre 3)²⁶. Les réflexions de la Chambre de commerce sur les stratégies possibles de développement métropolitain ont en effet été reprises par les services du Grand Lyon, notamment dans le cadre de la stratégie de soutien aux filières *high-tech* et aux *clusters* (voir *infra*). Cela dit, l'engagement dans l'activité prospective et d'intelligence économique a été fortement redimensionnée au fil des années, surtout à partir des années 2000²⁷. Cela n'a pas empêché que des rapports de diagnostic territorial et/ou de proposition stratégique au sujet du développement économique territorial soient publiés, mais ces démarches parviennent rarement à soulever de « nouveaux thèmes » à l'agenda public : elles visent plutôt à préciser le positionnement de l'organisation consulaire vis-à-vis des initiatives portées par les gouvernements locaux, en particulier la communauté urbaine. Cela coïncide par ailleurs avec la prise en charge par la communauté urbaine de cette compétence de veille économique, qui a conduit à la création de l'OPALE (Observatoire partenarial de l'économie lyonnaise), rattaché à l'Agence d'urbanisme (voir *infra*).

²⁴ Entretien avec l'ancien délégué au développement économique et international du Grand Lyon (1998-2009), 13/10/2011.

²⁵ Selon le sondage réalisé par l'IFOP à la veille des élections consulaires de 2001, il émerge un certain attachement des patrons à ces instances de représentation. En effet, la plupart d'entre eux ne souhaite pas la suppression des organisations patronales. Toutefois, les interviewés ne cachent pas un certain mécontentement vis-à-vis de l'efficacité de l'action et des services offerts, jugés largement insatisfaisants. « Chambres de commerce : la grande indifférence des patrons », *op. cit.*

²⁶ Bernard Jouve, *op. cit.* p. 93.

²⁷ Au sein de la CCI, il existe toujours une direction de « stratégies territoriales », en charge de ce travail d'intelligence économique et de prospective territoriale. Ces dernières années, la direction a publié une série de rapports nommés « Cahiers de centralité territoriale » et des « livres blancs » (notamment sur l'industrie locale). La direction est aussi chargée d'émettre des avis au sujet des démarches de planification territoriale (élaboration du SCOT, DTA, PLU) auxquelles la Chambre est associée. URL : <http://www.lyon.cci.fr/site/cms/2004111712154331/Etudes-et-prospectives-sur-l-agglomeration-lyonnaise>. Consulté le 12/02/2014.

La Chambre de commerce s'est donc concentrée prioritairement sur des activités plus opérationnelles d'accompagnement d'actions collectives dans le cadre des projets de développement économique local et d'assistance aux entreprises et aux créateurs²⁸. Mais, là encore, faute de moyens, elle a été obligée de s'appuyer sur des conventions de partenariat conclues avec d'autres partenaires, notamment la communauté urbaine, pour pouvoir continuer à mener à bien ses actions. Plus particulièrement, les services de la communauté urbaine se sont servis des réseaux consulaires déjà existants pour développer leurs propres dispositifs d'animation économique territoriale (voir infra).

1.1.3 La restructuration des formes d'influence collective des patrons

On voit bien comment la restriction des ressources, qui a frappé l'organisation consulaire et le développement de l'action économique des collectivités, a eu des effets réels sur la redistribution des rapports de force institutionnels locaux, avec une mise en question des modes traditionnels d'intermédiation des intérêts entre acteurs politiques et acteurs économiques. Nous allons revenir sur ce point plus loin dans ce chapitre, notamment dans la section consacrée au développement par la communauté urbaine des dispositifs de relation directe avec les entreprises. Nous pouvons cependant commencer par souligner la transformation des fonctions traditionnellement assumées par l'Aderly, l'association historiquement liée à la CCI. Au-delà de son activité dans la prospection internationale, l'association a représenté un organe de *lobbying* pour les entreprises associées (cf. chapitre 1). Au fil des années, certaines de ces entreprises ont progressivement désinvesti l'association, qui s'est technicisée, perdant donc son rôle de médiation plus politique, comme le précise son directeur (2006-2014) :

« Je pense qu'aujourd'hui l'Aderly est avant tout un outil technique. Certes l'Aderly sert aussi comme lieu de rencontre entre public et privé, mais ces gens-là n'ont pas besoin de nous pour se rencontrer. Certes l'Aderly sert encore, comme je l'ai dit, comme porte-voix pour le tissu industriel à l'international, mais globalement aujourd'hui elle est avant tout un outil technique et non plus une espèce de lieu de convergence d'idées, de réflexions. [...] Donc le *lobbying* ce n'est plus vraiment au sein de l'Aderly que ça se fait. Ça veut dire que nous on porte un discours qui est plutôt le nôtre et puis le discours des entrepreneurs se fait ailleurs »²⁹.

Ce désinvestissement s'est par ailleurs accompagné d'un *turnover* des associés privés³⁰. Parmi ses associés, l'association compte toujours des grands groupes, impliqués notamment dans des

²⁸ Évidemment, la CCI propose aussi des prestations payantes à ses associés, que nous ne considérons pas comme relevant du rôle d'animateur du développement économique local.

²⁹ Entretien avec le directeur de l'Aderly, CCI de Lyon (2006-2014), 07/05/2011.

³⁰ Ainsi, en 1994, l'Aderly comptait parmi ses associés privés les groupes suivants : Air Inter ; Air France ; CDC-Caisse de Dépôts et Consignations ; BSN ; Aderbeau ; ELF Feyzen ; Fondation Mérieux ; France Telecom ;

projets publics portés par la communauté urbaine, d'infrastructure, de construction immobilière, de mobilité ou de promotion de la R&D et innovation (comme les pôles de compétitivité)³¹. Le redimensionnement du rôle de la Chambre de commerce dans les activités d'animation de l'action économique locale s'est dès lors accompagné d'une restructuration plus générale des modes de représentation des intérêts des entreprises auprès des intérêts publics, avec la mise en place de canaux de plus en plus directs entre la collectivité, la communauté urbaine et les grands groupes de l'agglomération (voir infra).

La crise de représentation patronale et des modes d'intermédiation politique des organisations traditionnelles n'a pas pour autant empêché le développement de formes de mobilisations « hétérodoxes » du patronat, en dehors des instances traditionnelles. Toutefois, ces mobilisations restent très minoritaires et surtout largement dépendantes du soutien, voire de l'impulsion de la technostructure locale. Un exemple assez parlant de cette dépendance du politique est la constitution d'un club d'entrepreneurs locaux à la suite de l'élection de G. Collomb (PS) en 2001. Nous pouvons noter que la formation de ce club d'entrepreneurs a été impulsée et voulue par la communauté urbaine. C'est en effet le président qui confie en 2001 aux services communautaires la charge d'organiser ce groupe, dans le souci d'obtenir le soutien des entrepreneurs lyonnais. Le groupe se présente comme « une structure réunissant prioritairement des acteurs économiques mobilisés à titre individuel, sans passer par les instances patronales tout en obtenant leur soutien [...] pour formuler des projets d'action visant à améliorer l'image de Lyon »³². Le groupe, réunissant environ 80 entrepreneurs lyonnais issus principalement des PME qui opèrent dans le tertiaire, se veut une instance alternative aux organisations traditionnelles, en particulier du MEDEF Rhône qui refusera par la suite de le reconnaître officiellement. En 2003, la communauté urbaine prend aussi ses distances vis-à-vis du groupe, suite à des prises de positions de ce dernier considérées trop à droite³³. Après trois ans d'existence, le groupe s'est donc trouvé marginalisé dans la sphère publique. Ceci démontre plus globalement les difficultés dans la

Framatome ; Rhône Poulenc ; Euronews ; Ernest and Young ; Lafarge et EDF Gaz France. Source : Analyse des CR des assemblées générales de l'Aderly. Archives de la CCI de Lyon.

³¹ En 2010, les groupes privés associés étaient : Air France ; Areva (ex Framatome) ; Bayer Cropscience ; France Telecom ; EDF ; Lafarge ; CDC - Caisse de Dépôts et Consignations ; Cilogere Energie ; FNAIM et Alliade Services. Source : *ibid.*

³² Nous renvoyons à l'enquête ethnographique menée par Aisling Healy, « Le territoire contre la politique ? L'impératif métropolitain d'un groupe d'entrepreneurs lyonnais (2001-2004) », in *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006, pp. 211-227. p. 211.

³³ *Ibid.*

construction et la définition de ses propres missions et objectifs – difficultés qui se répercutent sur sa capacité d'influence³⁴.

La crise du système traditionnel de représentation des intérêts des entreprises, qui a particulièrement affaibli le monopole de la Chambre de commerce comme instance de médiation politique, n'est pas sans conséquences sur le positionnement des collectivités vis-à-vis des acteurs économiques, comme nous le confirme un dirigeant des services économiques du Grand Lyon : « Cette crise de l'institution pose des interrogations aux collectivités : comment fait-on du développement sur le territoire avec les acteurs économiques ? »³⁵.

Face à cette crise de la représentation patronale, la communauté urbaine a poursuivi une double stratégie : elle a essayé de développer des liens de plus en plus directs avec les acteurs économiques, tout en valorisant le support symbolique que les organisations d'intérêts économiques pouvaient lui apporter dans le cadre de la mise en œuvre de son action économique.

1.2 La concertation avec les acteurs économiques : une stratégie de légitimation symbolique

Au cours des vingt dernières années, la politique de la communauté urbaine se met progressivement au service des objectifs de développement économique, déclinés sous l'angle des politiques d'attractivité internationale et de compétitivité du tissu productif, notamment des filières dites d'excellence. Le développement économique devient un domaine d'action prioritairement investi par les élus afin de permettre l'affirmation du pouvoir de l'agglomération. Cet investissement politique passe par la promotion des démarches stratégiques, visant à proposer une vision, un horizon de développement de la métropole, qui engloberait le plus d'intérêts possibles, notamment économiques. Les démarches de planification économique et de concertation représentent dès lors un dispositif de légitimation important qui permet à la communauté urbaine d'obtenir le soutien des intérêts économiques, en particulier des organisations patronales et de la Chambre de commerce, tout en conservant une marge de manœuvre importante dans le pilotage des programmes d'action développés au fil des années.

³⁴ En effet, après trois ans d'existence, aucun projet envisagé par le groupe, ni rapport ou document, n'a été réalisé. *Ibid.*

³⁵ Entretien avec l'ancien délégué au développement économique et international du Grand Lyon (1998-2009), 13/10/2011.

Avant d'analyser les différents dispositifs de concertation utilisés par les élites politico-administratives de la communauté urbaine au fil des années, une précision s'impose. Au début des années 1990, la communauté urbaine de Lyon, à l'instar d'autres gouvernements intercommunaux en France, ne dispose pas d'une stratégie de développement économique. Ce n'est qu'en 1992 que la Courly se voit formellement attribuer la possibilité d'intervenir à la place des communes dans le domaine du développement économique, dans le cadre de la loi ATR (Administration territoriale de la République)³⁶. Pour autant, ce n'est pas ce changement institutionnel qui va accélérer le processus de consolidation du pouvoir de la communauté urbaine et notamment son rôle dans le système de gouvernance économique. Il faudra en effet attendre la deuxième moitié des années 1990, voire le début des années 2000, pour qu'une véritable action économique soit mise en place (voir infra). La montée en capacité de la communauté urbaine relève dès lors aussi du murissement des formes de coopération plus ou moins institutionnalisées qui se développent autour des dispositifs de concertation et de planification stratégique, à commencer par la démarche prospective Lyon 2010 analysée dans le chapitre 3. À partir de 1990, les présidents et certains élus communautaires vont s'approprier et relayer ce discours sur l'attractivité et la compétitivité de la métropole pour en faire l'un des éléments fédérateurs du système d'acteurs lyonnais.

1.2.1 Michel Noir : le rayonnement comme facteur de mobilisation

Pendant le mandat de M. Noir, élu en 1989, le développement économique surgit comme l'une des priorités de la politique d'agglomération qui vise à faire de Lyon une métropole à « statut européen »³⁷. L'élection de M. Noir représente une courte parenthèse dans l'histoire politique locale³⁸, qui a pourtant contribué à infléchir un nouveau pas dans la politique communautaire. Son élection marque en effet une rupture dans la tradition politique de la ville de Lyon, historiquement ancrée au centre. M. Noir fait partie de cette nouvelle génération ayant participé à la création du RPR (Rassemblement pour la République) à l'échelle nationale et ayant ensuite

³⁶ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000006078688>. La loi ATR scelle la possibilité pour les organisations intercommunales (dont les communautés urbaines) de mettre en œuvre des programmes d'intérêts communautaires dans le domaine du développement économique (en particulier dans la création et la gestion des zones d'activités économiques).

³⁷ Marc Bonneville, Marie-Andrée Buisson et Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, *Lyon : métropole régionale ou eurocité ?*, Paris, Anthropos, 1997.

³⁸ Élu en 1989, il ne pourra pas se présenter candidat aux élections de 1995, suite à sa condamnation pour abus de biens sociaux.

choisi de s'investir sur la scène politique locale³⁹. M. Noir entend enclencher une révolution politique, en incarnant parfaitement le profil du maire entrepreneur⁴⁰. Selon ses propres termes, son principal défi est d'ouvrir la ville, d'en faire une métropole capable de se projeter sur l'échiquier de la compétition internationale :

« Les Lyonnais en 1989 ont toujours de l'ambition pour Lyon. De quelle ambition s'agit-il ? Lyon souhaite être l'autre capitale au cœur du réseau des grandes métropoles régionales européennes, d'Anvers à Turin, d'Hambourg à Barcelone, villes qui attirent et qui rayonnent par l'intelligence, le talent, le sérieux de ceux qui y travaillent. En cette fin de siècle où se conjuguent de façon curieuse, mais aussi heureuse, à la fois la très grande vitesse des techniques, des images, des problèmes, mais aussi la retour à des valeurs fortes et authentiques, Lyon est à la croisée des chemins de l'Europe, car Lyon a tout pour réussir, pourvu qu'elle rassemble ses énergies, qu'elle porte ses regards vers l'extérieur, qu'elle ne cède pas à cette tentation présente de se recroqueviller sur elle-même »⁴¹.

M. Noir va traduire politiquement les orientations esquissées dans Lyon 2010 en contribuant à asseoir un récit⁴² commun autour de l'ambition internationale de la ville et de la métropole, qui sera ensuite repris et opérationnalisé dans des politiques publiques lors des mandats de R. Barre et surtout de G. Collomb. Comme le précise le directeur de l'Aderly :

« Ce qu'on dit ici à Lyon, mais vous l'avez sans doute entendu dire, c'est que c'est M. Noir qui a réveillé Lyon, qui a impulsé un certain nombre de projets qui ont commencé à changer cette ville et notamment lui donner un peu d'ambition. Lyon est une ville fondamentalement bourgeoise, industrielle-bourgeoise et avec une culture très repliée sur elle-même, comment on dit "Pour vivre heureux vivons cachés", c'est une phrase qui s'adapte bien à Lyon. Je pense que c'est M. Noir qui a commencé à ouvrir cette ville, à lui faire prendre conscience qu'il fallait qu'elle ait plus d'ambition, qu'elle s'ouvre, qu'elle s'internationalise, donc je pense que c'est vraiment lui qui a mis en œuvre cette politique. Politique qui a été ensuite intelligemment prolongée par d'abord R. Barre qui a apporté une dimension un peu plus nationale, publique, par sa dimension de premier ministre de la France, et puis prolongée par G. Collomb qui est un vrai maire-développeur, c'est-à-dire qu'il a une vraie ambition de développer sa ville, qui est un homme qui croit au développement économique et qui en fait la priorité de son mandat. Donc je

³⁹ Aux élections de 1989, il remporte la mairie de Lyon avec un succès très net, en s'imposant dans l'ensemble des neuf circonscriptions. Il est ensuite élu président du Grand Lyon. Noir avait déjà affronté F. Collomb lors des élections municipales de 1983. Entre temps, il a été ministre dans le gouvernement Chirac (1986-88) et Vice-président du conseil régional.

⁴⁰ Selon B. Jouve, M. Noir présente toutes les caractéristiques du maire entrepreneur : renouvellement générationnel, modernité affichée et pragmatisme revendiqué. Bernard Jouve, « D'une mobilisation à l'autre. Dynamique de l'échange politique territorialisé en Rhône-Alpes », in Emmanuel Négrier, Bernard Jouve. *Que gouvernent les régions d'Europe ? : échanges politiques et mobilisations régionales*. Paris ; Montréal, L'Harmattan, 1998, pp. 105-133. p. 130.

⁴¹ « Discours d'installation de M. Noir à la Mairie de Lyon », Archives Municipales de Lyon, 24 mars 1989, (« Délibérations municipales »).

⁴² Cette narration vise à construire une identité territoriale ou, comme la définissent Borraz et John, « *sense of place* », qui permet de faire émerger un intérêt collectif territorial et de souder ensemble les acteurs concernés à différents titres par le développement international de l'agglomération. Cette narration se présente toujours volontairement en termes très abstraits : comme nous le verrons, cela laisse en effet une marge de manœuvre aux leaders politiques pour associer (et exclure) certains intérêts et acteurs par rapports à d'autres, quand il s'agit de passer à la décision et à la mise en œuvre de mesures précises. Olivier Borraz et John Peter, *op. cit.* p. 113.

pense qu'il a un atout, y compris par rapport à R. Barre ... c'est quelqu'un qui dépense beaucoup d'énergie pour faire bouger, pour faire avancer cette ville »⁴³.

M. Noir contribue à propager une vision pour le développement économique territorial, qui s'inscrit dans une échelle métropolitaine – voire de la région urbaine⁴⁴ – et qui cherche notamment à parler aux élites économiques. Toutefois, ce recadrage territorial ne s'accompagne pas de la mise en œuvre d'une véritable action économique. Le développement économique territorial a en effet été principalement conçu en termes de « rayonnement ». Comme le soulignent Guéranger et Jouve, sous le mandat Noir « aucune politique publique n'existe dans le domaine » (voir infra)⁴⁵. L'action économique de la communauté urbaine comprenait essentiellement des opérations à forte valeur communicationnelle et d'image, centralisée par le cabinet du président : installation d'entreprises et d'organisations internationales, équipements urbanistiques de prestige, etc. De nombreux dossiers de candidature sont sur la table du maire-président du Grand Lyon. Il s'agit notamment des dossiers Euronews, de l'Institut Unesco et de la BCE⁴⁶. C'est par le biais de ces « coups » politiques que M. Noir entend s'arroger progressivement le pilotage de la stratégie de développement (économique) de l'agglomération. Cette rupture politique se joue principalement sur un registre discursif et symbolique au travers d'investissements dans la communication, tant sur le plan local⁴⁷ qu'international⁴⁸. Pourtant,

⁴³ Entretien avec le directeur de l'Aderly (2006-2014), 21/04/2010.

⁴⁴ Pendant son mandat, M. Noir cherche à étendre son influence à l'échelle de la région urbaine élargie, en essayant d'imposer sa ligne politique au sein de la RUL (Région urbaine de Lyon). Cette dernière est une association de coopération métropolitaine avec pour participants, au début des années 1990, le Grand Lyon, le département du Rhône et de l'Isère et des communes de la région urbaine lyonnaise élargie. La RUL a succédé en 1989 à la Conférence de la Région Urbaine de Lyon, une structure informelle de coordination et de réflexion créée en 1974 par la DATAR, le Préfet de Région et la Courly. Cette conférence a été active de 1975 à 1982, bénéficiant du soutien de l'OREAM, en qualité de secrétariat technique et administratif. Suite à la dissolution des OREAM en 1982, la conférence est devenue une instance de coopération informelle faiblement investie par les élus, jusqu'à sa réactivation et sa transformation en 1988 en association RUL. La tentative de prise de pouvoir sur la politique de la RUL de la part de M. Noir doit faire face aux vives oppositions des élus des départements et des communes situés en dehors du périmètre de la communauté urbaine. Fabrice Bardet et Bernard Jouve, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *Sociologie du travail*, vol. 41, 1999, pp. 41-61.

⁴⁵ David. Guéranger et Bernard Jouve, « De l'urbanisme à la maïeutique », in Bernard Jouve, Christian Lefèvre, (éds.). *Horizons métropolitains*, éds. Bernard Jouve et Christian Lefèvre, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004, pp. 209-239.

⁴⁶ Cette action se déploie au travers de la stricte collaboration du cabinet du maire et du président du Grand Lyon, de l'adjoint municipal délégué au développement économique et au rayonnement international, de l'Aderly, en associant par la suite les services de la communauté urbaine, notamment la DAEI (Direction des affaires économiques et internationales, voir infra). « Relations Aderly-DAEI 1991-2001, Bilan de délocalisations publiques », DAEI - Pôle implantations. Archives du Grand Lyon. Versement n° : 2554W et « Aderly, développement économique de la région, accueil BCE, Euronews », Cabinet du maire, mandature, 1989- 1995. Dossiers de Jacques Crammer, régisseur du cabinet du maire. Archives municipales de Lyon. Versement 1729W N°9. (Documents non communicables).

⁴⁷ Comme en témoigne la révolution éditoriale du journal d'information municipale, « *Vivre à Lyon* », rebaptisé « *C'est 9 à Lyon* », qui devient un vecteur de la stratégie de communication et de marketing municipal du nouveau maire. Communication externe, mandat Michel Noir: diapositives et photographies, documents préparatoires et clichés de « *C'est 9 à Lyon* » (1989-1995). Cabinet du Maire. Archives Municipales de Lyon. Versement n°1518 WP 189-1995.

cela ne veut pas dire qu'elle n'ait pas produit d'effets politiques tangibles en ce qui concerne les relations de pouvoir du système d'acteurs locaux. En effet, la stratégie de communication est mise au service d'une centralisation du pouvoir politique et de la valorisation de la place de la communauté urbaine dans le système de gouvernance économique locale.

Ce projet de refonte culturelle et d'image de l'agglomération porté par M. Noir nécessite un renforcement des moyens d'action de la communauté urbaine. Ainsi, en 1992, la Courly change de nom pour s'appeler désormais « Grand Lyon ». De plus, l'action économique commence à s'autonomiser de l'action urbanistique et planificatrice (voir infra). À partir de 1994, les services économiques de la communauté urbaine se lancent dans la rédaction d'un premier document programmatique sur la stratégie économique de l'agglomération⁴⁹. Cette démarche se différencie de Lyon 2010, car elle s'attache à l'action économique *stricto sensu*, donc sans passer par le biais de l'aménagement et de la planification. L'élaboration du document « Grand Lyon 2010. Comment favoriser le développement économique ? Proposition de politique et programme d'action » est portée par les services du Grand Lyon au travers d'une démarche prospective engageant des représentants, en particulier des acteurs administratifs et des organisations politiques et économiques impliquées dans le développement économique de la région lyonnaise (cf. Annexe n°5.1)⁵⁰. L'analyse des comptes rendus du groupe de travail prospectif fait clairement émerger la volonté des services du Grand Lyon de tisser des liens avec les permanents d'autres organisations, en particulier économiques. Certains grands groupes sont par ailleurs invités aux travaux⁵¹ (cf. encadré ci-dessous). La démarche s'insère donc dans la stratégie politique portée par M. Noir de faire de la communauté urbaine une institution à l'écoute des besoins des intérêts économiques. Les travaux du groupe prospectif s'arrêtent toutefois au niveau de la concertation, notamment à cause d'un changement de majorité politique. L'élaboration d'un plan d'action pour

⁴⁸ La politique de rayonnement se poursuit avec une inscription forte dans les réseaux internationaux des villes, à savoir Eurocités. Renaud Payre, « Le projet et la nécessité, l'internationalisation de Lyon comme enjeu politique », in Renaud Payre, (éd.). *Lyon ville internationale : la métropole lyonnaise à l'assaut de la scène internationale, 1914-2013*, éd. Renaud Payre, Lyon, Libel DL, 2013, pp. 168-185.

⁴⁹ DAEI (Délégation des affaires économiques et internationales), *Grand Lyon 2010. Comment favoriser le développement économique ? Proposition de politique et programme d'action*. Document préliminaire à la concertation. Rapport, janvier 1994. Versement : 2787W544. Archives du Grand Lyon.

⁵⁰ Le groupe prospectif est composé des représentants du Grand Lyon (directeur du cabinet du Président, directeur des services économiques et de l'urbanisme), de l'Agence d'urbanisme, de la CCI de Lyon, de l'Aderly, de l'association RUL, du conseil régional de Rhône-Alpes, du conseil général du Rhône, du GIL-Rhône, de la Chambre syndicale des industries métallurgiques du Rhône, des universités et instituts de recherche (INSA et CNRS) et des entreprises et banques implantées dans la région urbaine de Lyon. Nous renvoyons aux annexes pour la liste complète des participants. Groupe de travail prospectif sur le développement économique lyonnais, document interne à la DAEI, 22 septembre 1994. « Groupe prospectif sur le développement économique lyonnais, 1994-1995 ». Archives de la direction : comptes rendus et groupes de travail, suivi des principaux pôles économiques et sites de développement de la Communauté Urbaine (1992-1995). Versement: 1650W0 N°14. Archives du Grand Lyon.

⁵¹ Voir le CR de la séance n°9 du 9 juin 1994. Source : Archives du Grand Lyon, Versement: 1650W0 N°15, *op. cit.*

le développement économique de l'agglomération est donc reprise dans les mandats successifs. Il n'en demeure pas moins que les travaux du groupe prospectif constituent un moment de confrontation entre acteurs afférents à différentes organisations, qui fait partie dans un processus davantage inscrit dans le long terme et qui aboutira à une progressive uniformisation des pratiques et des discours des acteurs.

Encadré 17 Intervention délégué Rhône-Poulenc au groupe prospectif sur le développement économique lyonnais, 1994.

X. Patrouillard, délégué régional du groupe Rhône-Poulenc, lors de la réunion du groupe prospectif du 9 juin 1994, fait remarquer en introduction de son discours que « le développement local résulte du bon fonctionnement de la boucle : entrepreneur - activités industrielles, contexte social et administration - politique. Nous souhaitons être considérés désormais comme de véritables partenaires, en particulier des élus et des collectivités locales ». Après avoir exposé les activités et les projets d'investissement du groupe dans la filière de la chimie dans la région lyonnaise, le délégué de Rhône-Poulenc poursuit son intervention en soulignant ce qu'il considère comme des actions prioritaires à entreprendre pour améliorer la compétitivité de l'agglomération lyonnaise : harmoniser la fiscalité des communes à l'échelle de l'agglomération ; favoriser le développement des synergies entre PME et grands groupes ; organiser des contacts entre ces derniers et les services du Grand Lyon ; accompagner les « pôles d'excellence » ; faire de Lyon une métropole internationale ; aider les organismes internationaux existants (comme Euronews) ; contribuer à la venue à Lyon de grands congrès internationaux et de chercheurs. X. Patrouillard conclut son intervention en remarquant l'absence d'un pilote du développement économique à l'échelle de l'agglomération et en pointant du doigt l'esprit de clocher des maires (qualifiés de « grands seigneurs »). Il souligne enfin l'existence d'une unité interne au groupe Rhône-Poulenc consacrée spécifiquement au développement économique local, qui pourrait donc directement coopérer avec les services de la communauté urbaine.

1.2.2 R. Barre : l'ouverture sélective de l'action économique aux intérêts sociétaux

Cette récupération politique de l'action économique par la communauté urbaine se poursuit – bien qu'avec un style moins centralisateur – sous le mandat de son successeur, R. Barre (UDF). Barre est élu en 1995 suite à l'implication de M. Noir dans des affaires judiciaires ne lui permettant pas de se représenter. Dans son plan de mandat communautaire, on retrouve l'idée selon laquelle « Lyon doit rayonner et s'ouvrir sur le monde »⁵². L'action économique de R. Barre s'inscrit donc dans la lignée de celle de son prédécesseur : il propose en effet de continuer les efforts pour attirer de nouveaux sièges sociaux, de poursuivre la politique d'équipements internationaux et de peser dans les réseaux internationaux, bref de jouer la carte du rayonnement et de l'international⁵³. Toutefois, comme nous le verrons, c'est précisément à partir du mandat de R. Barre qu'au registre de la seule communication politique privilégié par M. Noir se substitue

⁵² Marie-Annick Dépaigne, « Entretien avec R. Barre "Lyon, c'est un peu trop l'image d'une ville industrielle ou difficilement accessible" », *Entreprises Rhône-Alpes - Le magazine économique de BREF*, juillet-août 1995, (« Dossier INTERNATIONAL. Lyon sort de l'ombre »), p. 37.

⁵³ Renaud Payre, *op. cit.*

progressivement une « action de rationalisation administrative et politique »⁵⁴ (voir infra) et la mise en place d'une réflexion stratégique sur les spécialisations économiques de l'agglomération.

Cette démarche ne sera pas pour autant impulsée personnellement par le président et son cabinet, qui restent plutôt un retrait. En effet, ces derniers sont davantage impliqués dans le portage d'un projet de dialogue et d'implication des intérêts sociétaux et des citoyens à la politique de l'agglomération, mieux connue sous le nom de « Millénaire 3 ». Ce chantier de réflexion prospective cherche à doter l'agglomération d'une vision de développement autour d'un sentiment partagé d'appartenance à un territoire métropolitain⁵⁵, sans se limiter uniquement aux thématiques économiques. « Millénaire 3 » a en effet mobilisé la société civile au sens large autour d'un très large spectre d'enjeux : aux journées de la prospective participent des représentants du tissu associatif, culturel et socioprofessionnel, syndicats et associations patronales. Il ne cherche ni à établir de liens privilégiés avec les acteurs économiques ni à proposer un plan d'action pour le développement économique de l'agglomération.

Ces aspects seront traités dans le cadre de deux démarches différentes (et concurrentes) lancées par deux VP communautaires, J. Moulinier (UDF) et H. Chabert (RPR), les deux ayant survécu aux alternances politiques de 1989 et 1995⁵⁶. Le lancement de deux projets, supportés par des réseaux d'élus et de techniciens distincts, est assez représentatif de la « guerre froide » existant entre les « barristes » et les « noiristes »⁵⁷ – élus locaux liés à M. Noir et au RPR – au sein de la communauté et de la ville de Lyon. De fait, les résultats des élections de 1995 ne garantissent pas une majorité solide au maire-président R. Barre. Ce dernier, dans un souci de rassemblement et

⁵⁴ David. Guéranger et Bernard Jouve, *op. cit.* p. 217.

⁵⁵ Comme le précise le directeur de la mission prospective ayant porté la démarche, l'objectif de « Millénaire 3 » était précisément de « créer une culture commune permettant de construire un projet partagé pour l'agglomération ». Il est identifié comme un projet de démarche de prospective stratégique et de participation citoyenne, sous-tendu par une idée forte de « faire l'agglomération » (*ibid.*). Concrètement, il prévoyait l'organisation de journées de prospective auxquelles ont participé plusieurs centaines de participants et qui ont ensuite donné lieu à la publication des cahiers de prospective Millénaire 3. L'expérience de « Millénaire 3 » sera ensuite institutionnalisée dans la création du Conseil de Développement (prévu par la loi Voynet de 1999) et dans la mutation de la mission pilote consacrée à la prospective dans une direction prospective et de stratégie d'agglomération. Interview de P. Lussot, publiée sur le site de la Direction de la perspective et du dialogue urbain (DPDU). URL : http://www.millenaire3.com/uploads/tx_reesm3/Patrick_Lusson2009_01.pdf.

⁵⁶ Les deux élus ont des parcours professionnels (chefs d'entreprises) et politiques similaires, notamment en ce qui concerne les rôles recouverts à la ville et à la communauté urbaine de Lyon. Sous le mandat de R. Barre, J. Moulinier est en charge de la stratégie d'agglomération et du développement économique international, alors que H. Chabert est délégué à l'aménagement et à l'urbanisme. Pour un approfondissement des stratégies et des trajectoires croisées de ces deux élus communautaires, nous renvoyons à : Aisling Healy, « Durer pour agir ou agir pour durer ? Le rapport au temps de deux élus lyonnais investis dans la définition de l'action économique intercommunale », *Pôle Sud*, n° 25, 2006, pp. 55-70.

⁵⁷ H. Chabert se retrouve dans une position politique assez inédite : déjà adjoint de M. Noir, il se présente aux élections de 1995 mais il est battu par R. Barre, lequel est néanmoins obligé de l'inclure dans sa majorité pour pouvoir gouverner. Chabert gardera néanmoins des ambitions politiques et son contrepois pendant le mandat de R. Barre sera important, au point qu'il sera considéré comme une sorte de « maire-bis ». Entretien avec le directeur de l'Institut d'Urbanisme de Lyon, 27/05/2010.

d'apaisement, choisit alors de confier plusieurs postes de VP à la communauté urbaine à des élus « noiristes » et socialistes. Ce faisant, « il modifie la pratique précédente, qui réservait tous les postes à la droite majoritaire, et instaure un nouveau modèle de gouvernement de l'agglomération associant la quasi-totalité des forces politiques dans une démarche consensuelle »⁵⁸. Cette stratégie « consensualiste », initialement restreinte au champ politico-partisan, sera ensuite poursuivie par G. Collomb et élargie aux intérêts socio-économiques (voir infra).

Toutefois, la rivalité entre les cercles d'élus « barristes » et les « noiristes » ne sera que provisoirement apaisée par cette distribution des postes et se poursuivra tout au long du mandat de R. Barre. C'est en particulier autour du développement économique que les deux VP, J. Moulinier et H. Chabert, vont mener deux projets concurrents pour aboutir à l'élaboration d'un plan d'action stratégique. Contrairement à la démarche de prospection portée par R. Barre autour de « Millénaire 3 », qui se veut ouverte à l'ensemble des intérêts de la société lyonnaise, ces deux projets opèrent une sélection précise des organisations associées à l'élaboration de la stratégie économique de l'agglomération, en excluant de facto les syndicats de travailleurs ou les comités de citoyens.

La démarche du VP UDF en charge de la stratégie d'agglomération et du développement économique (J. Moulinier) vise à donner un nouveau souffle au projet porté par la CCI de Lyon dans les années 1980, autour des pôles technopolitains (*cf.* chapitre 3)⁵⁹. Pour ce faire, une équipe est constituée au sein des services du Grand Lyon, en collaboration avec la CCI, afin d'élaborer un Plan Technopolitain. Contrairement aux années 1980, c'est la communauté urbaine qui porte la démarche. Le Plan Technopolitain vise à proposer un recadrage économique de la stratégie de développement territorial de l'agglomération, autour de la spécialisation « filières ». Il se veut donc en opposition avec la politique de grands équipements, propre au Mandat de M. Noir⁶⁰. Au-delà du contenu, le Plan Technopolitain marque une rupture importante avec la spécialisation des fonctions qui s'était installée dans les années 1980 entre les services de la communauté urbaine, en charge du développement urbain, et ceux de la CCI, en charge de la stratégie économique. En effet, l'un des principaux résultats de cette démarche est de faire monter en puissance le Grand Lyon comme un acteur capable d'imprimer une direction, un cadre cognitif

⁵⁸ Marc Bonneville, Marie-Andrée Buisson et Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, *op. cit.* p. 176.

⁵⁹ Aisling Healy, *op. cit.*

⁶⁰ David. Guéranger et Bernard Jouve, *op. cit.*

pour le développement économique, auquel se sont par la suite associés les services de la Chambre de commerce⁶¹.

Le deuxième projet, porté par H. Chabert avec l'appui de l'Agence d'urbanisme et d'un cabinet de conseil privé⁶², et nommé Schéma de développement économique (SDE), s'inscrit dans la même démarche de construction d'un projet stratégique pour le territoire. Il aboutit par ailleurs aux mêmes solutions, prônant une politique d'animation de filières productives (en particulier les TIC et les biotechnologies, voir infra)⁶³. Il cherche néanmoins à associer davantage les intérêts économiques, en dépassant la relation bilatérale cultivée avec la CCI⁶⁴. Un groupe de « gouvernance économique » est ainsi créé. Il comprend cinq membres : les présidents du Grand Lyon, MEDEF Rhône, CGPME- Rhône, la CCI et la Chambre de Métiers du Rhône. La principale retombée du SDE pendant le mandat de R. Barre sera la création de l'OPALE, l'Observatoire partenarial lyonnais en économie, rattaché à l'Agence d'urbanisme, qui contribue à la légitimation du rôle du Grand Lyon, en lui fournissant des ressources d'expertise mobilisables pour son action (*cf.* encadré ci-dessous).

Encadré 18 L'OPALE - Observatoire partenarial lyonnais en économie

L'observatoire est créé en 2000, à l'issue de la démarche SDE. Il compte actuellement 18 partenaires institutionnels (syndicats, patronat, État, etc.), mais le Grand Lyon reste le principal financeur. Il s'agit d'un dispositif d'aide à la décision, qui travaille au travers de la mutualisation des études entre les partenaires. Il est rattaché à l'Agence d'urbanisme de Lyon (le personnel de l'OPALE est composé par des salariés de l'Agence d'urbanisme). Ses activités comprennent un service de veille économique et de gestion des bases de données de l'économie lyonnaise. Il peut aussi répondre à des commandes ponctuelles des partenaires. Les études produites sont de deux types : sectorielles et territoriales. Nous pouvons noter que, dans les deux cas, les études sont alignées sur les politiques et les instances de territorialisation de l'action économique promues par le Grand Lyon : politiques des pôles de compétitivité et des *clusters*, conférences des maires, etc. (voir infra). Dans cette optique, l'OPALE revêt une place particulière, en étant à la fois un organisme d'études et un instrument de valorisation de la politique de développement économique de l'agglomération lyonnaise, notamment du Grand Lyon.

Si le développement économique devient le champ où se manifestent des ambitions politiques concurrentes, les deux démarches vont néanmoins dans le sens d'un renforcement du rôle de la

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Il s'agit du cabinet Algoé dont le consultant qui a suivi la démarche, C. Cizeron, intègrera ensuite le cabinet du président G. Collomb (voir infra).

⁶³ Pour plus de détails sur le SDE, tant sur le contenu (axes d'interventions) que sur les circonstances de son élaboration (composition de groupes de travail), nous renvoyons à la thèse de R. Linossier : Rachel Linossier, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005)*, Université Louis-Lumière Lyon 2, 2006. pp. 429-432.

⁶⁴ Cette dernière est en effet considérée comme trop proche des cercles centristes. David. Guéranger et Bernard Jouve, *op. cit.*

communauté urbaine : la prise en charge de l'action économique par le Grand Lyon devient ainsi explicite.

1.2.3 G. Collomb : la construction et la communication du « consensus lyonnais »

L'élection de G. Collomb fait franchir une nouvelle étape dans la construction d'une stratégie d'agglomération et dans la place qu'y occupe le développement économique. G. Collomb est en effet celui qui, encore plus nettement que ses prédécesseurs, fait du développement économique la priorité de ses mandats politiques⁶⁵. En revendiquant une approche « décomplexée » de l'économie, qu'il qualifiera lui-même plus tard de « socialisme de l'offre »⁶⁶, G. Collomb cherche à positionner puis à consolider la communauté urbaine comme pivot de la stratégie économique de l'agglomération lyonnaise.

En 2001, au moment de son installation à la présidence du Grand Lyon, G. Collomb se saisit des méthodes et des résultats de la démarche SDE et décide d'en faire une pierre angulaire de son premier mandat⁶⁷. Il faut souligner que ni le Plan Technopolitain ni le SDE ne vont au-delà du diagnostic territorial partagé. G. Collomb se propose en revanche d'opérationnaliser les diagnostics présentés par le SDE. Cela passe par la mise en œuvre d'actions communes avec les organisations ayant participé au SDE et par une action sur le plan cognitif, visant à communiquer l'existence d'une unité d'action entre acteurs politiques et acteurs économiques. En effet, la mise en cohérence des discours et des priorités d'actions entre partenaires apparaît encore partiellement inaboutie. À cet égard, un journaliste chargé de réaliser un reportage à Lyon, à la suite des élections de 2001 (voir supra), fait remarquer à certains directeurs des services économiques du Grand Lyon que l'ensemble des acteurs rencontrés (présidents de la CCI,

⁶⁵Nous renvoyons à l'introduction générale de la thèse de A. Healy pour une analyse du plan de mandat de G. Collomb 2001-2007, dans lequel la communauté urbaine se propose explicitement de vouloir figurer parmi le « Top 15 » des métropoles européennes. Aisling Healy, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la gouvernance métropolitaine du Grand Lyon, thèse de doctorat de science politique*, Université Louis-Lumière Lyon 2, 2007. *Plan de mandat 2001-2007*, voté le 26 novembre 2001. Voir aussi : « Garder le cap du développement économique – soutenir l'économie, porter de grands projets structurants, rayonner, attirer et accueillir », in *Plan de mandat 2008-2014* voté le 16/11/2008. Source : Archives du Grand Lyon.

⁶⁶ « Vouloir s'occuper des entreprises, de leur conditions de production, des contraintes qu'elles rencontrent, c'est pour une certaine gauche, déjà hérétique. [...] L'entreprise décidément, ça ne peut pas être de gauche! Ce tabou idéologique est aux antipodes de la pensée, aux antipodes de la pensée et de l'action de bien des élus locaux qui se « coltinent » au jour aux difficultés du développement économique de leur territoire. Mais il existe chez les socialistes, une sorte de schizophrénie entre l'action locale de leurs élus et le discours qu'ils tiennent au niveau national ». in Collomb Gérard, *Et si la France s'éveillait...*, Tribune Libre, Paris, Plon, 2011. P. 78-79. Nous renvoyons aussi à deux interviews où G. Collomb revient sur sa vision de politique économique et fiscale tant sur le plan local que national : Didier Durand, « Entretien avec Gerard Collomb: "Je crois à l'entreprise" », *Entreprise Rhône-Alpes*, Juin / Juillet / Aout 2011, pp. 38-40. Françoise Fressoz, « Collomb: "Hollande doit avoir un langage clair" », *Le Monde*, 13 décembre 2013.

⁶⁷ G. Collomb était par ailleurs président de la commission économie au Grand Lyon et avait suivi de près les travaux du SDE.

MEDEF, Université de Lyon et CGPME) avaient des avis fort divergents quant aux priorités de développement de l'agglomération⁶⁸. C'est donc sur le plan des discours produits par les principaux acteurs institutionnels que G. Collomb entend agir pour accompagner la mise en place des mesures prévues par le SDE. Cette stratégie de communication vise précisément à créer du consensus, tout en donnant aussi l'image d'une agglomération qui agit. Ainsi s'exprime le président Collomb à propos du SDE :

« On ne voulait pas que le SDE soit un zinzin thématique sans que cela ne s'exprime concrètement et à court terme. Il faut aussi donner des solutions concrètes et rapides aux problèmes qui se posent. Les chefs d'entreprises doivent voir des actions »⁶⁹.

Un plan d'action est donc approuvé au printemps 2001 (*cf.* annexe n°5.2)⁷⁰. Il prévoit une soixantaine de mesures qualifiées « d'actions cadres » et la mise en place d'un portail d'information économique sur l'agglomération, utilisé pour communiquer aux acteurs économiques la réalisation de ces actions. Depuis 2001, on assiste à une rapide mise en place de plusieurs dispositifs d'action et de mesures en soutien au développement économique, qui engagent la communauté urbaine et ses partenaires économiques (voir *infra*). En 2002, lors d'une présentation du dispositif de gouvernance économique, le DGS (Directeur général des services) du Grand Lyon, O. Guignon, explique que

« Finalement, la principale innovation du SDE, ce ne sont pas tant les actions qui sont contenues à l'intérieur de ce schéma mais plutôt deux ou trois choses. D'abord, la volonté de commencer par le diagnostic, l'écoute des besoins d'entreprises, avant de bâtir une politique, qu'elle soit publique ou privée. Deuxième élément : c'est bien définir qui fait quoi. Vous verrez, dans un schéma que je vous présenterai ensuite, que dans chaque action et dans chaque domaine il y a un responsable, des phases qui se déroulent, et un *reporting* très précis des actions à mener. Il ne s'agit pas de s'égarer dans la nature. Troisième élément, et c'est peut-être le plus important sur lequel je voudrais insister ce soir : finalement les cinq membres du directoire, les cinq membres du groupe de gouvernance [Président du Grand Lyon, Présidents du GIL-MEDEF Lyon Rhône, CGPME-PMI, Chambre de commerce et de l'industrie de Lyon, Chambre de Métiers du Rhône] ont accepté de perdre une partie de leur souveraineté politique et ont accepté que le schéma de développement économique soit le cadre de référence de leur action. [...] Il s'agit de dire finalement : mon action économique dans ce domaine je la conçois au travers de ma participation

⁶⁸ Entretien avec un chargé de mission, puis directeur du marketing et de la stratégie économique, Délégation générale au développement économique et international (DGDEI) (1998-2009), 28/03/2014. Dans cet article, on peut lire que « Le SDE prend corps, mais cela ne signifie pas que tous les acteurs impliqués dans le développement économique de l'agglomération sont au diapason. Gérard Collomb y a fait une allusion à peine voilée [...] "Je crois que nos tergiversations vont finir par faire pencher la balance du mauvais côté" ». François Sapy, « Bilan d'étape pour Gérard Collomb. Petites et grandes économies de l'agglomération », *Lyon Figaro*, 19 octobre 2002. Les thèmes de discordance ont à voir avec le développement du site d'exposition Euroexpo (dont la CCI est la principale actionnaire), l'installation d'une filiale d'UBI France dans le Rhône, etc. Autant de dossiers en mesure de toucher les équilibres de pouvoir et la répartition des tâches et des compétences entre les acteurs de l'agglomération lyonnaise.

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise, « L'élaboration du plan d'action », *La Lettre du SDE*, mai 2001. Source : Archives du Grand Lyon.

au SDE et j'éclaire mes propres politiques au travers de ce schéma, et j'accepte en quelque sorte d'avoir une position plus modeste que celle à laquelle je pourrais prétendre par ailleurs. Et finalement, cette modestie des uns et des autres c'est peut-être l'ambition globale de ce schéma »⁷¹.

Afin de conforter l'alignement des différents partenaires sur les plans opérationnel et cognitif, une nouvelle initiative, nommée « Grand Lyon Esprit d'Entreprise » (GLEE) est lancée en 2003⁷². L'objectif de la démarche GLEE, pilotée par le Grand Lyon et associant la CCI, le MEDEF et la CGPME – à savoir les mêmes acteurs qui ont participé au SDE –, est d'avoir un message unique de marketing territorial et de montrer l'existence d'une bonne entente entre milieux politiques et milieux économiques. Le GLEE est en effet un acte qui renforce la rhétorique sur l'unité d'action entre acteurs publics et privés, déjà présente dans les années 1980 et qui devient progressivement l'une des caractéristiques du « modèle lyonnais » de gouvernance métropolitaine. La « gouvernance économique » fondée sur une concertation public-privé efficace en constitue le *leitmotiv*. La démarche GLEE est alimentée pendant le premier mandat de G. Collomb au travers de l'organisation d'événements et de rencontres publiques ainsi que de la publication de documents stratégiques. Elle sera aussi reconduite durant le deuxième mandat.

À l'instar d'autres démarches, telles que le groupe prospectif pour le développement économique et le SDE, le GLEE est un dispositif qui vise à construire une stratégie collective pour le développement économique de l'agglomération. À travers ces dispositifs de concertation économique et de planification stratégique, la communauté urbaine a cherché à rassembler les partenaires économiques autour de ces objectifs communs, qui restent d'ailleurs très larges et donc volontairement consensuels. Ces démarches sont présentées comme étant le fruit d'une entente, d'une décision commune. Le rôle du pilote qui revient à la communauté urbaine n'est pourtant pas remis en cause, comme le précise l'ancien délégué aux services économiques du Grand Lyon ayant suivi à la fois le SDE et le GLEE :

« Q : Pourriez-vous resituer la démarche GLEE dans les actions de concertation économique portées par le Grand Lyon ?

R : Il existait déjà des choses, il existait effectivement une espèce de volonté de travailler en coopération avec les acteurs institutionnels, donc le patronat, donc la Chambre de commerce pour faire court, qui manifestaient un intérêt par rapport aux problématiques de développement

⁷¹ « Intervention d'Olivier Guignon : Le schéma de développement économique du Grand Lyon », *Les Assises régionales des libertés locales*, éd. CCIR Rhône-Alpes, Lyon, 25 novembre 2002, pp. 54-59.

⁷² Voir le communiqué de presse conjoint des partenaires, qui précède la création du GLEE, où le SDE est qualifié de « partenariat, exemple de la gouvernance économique » ou encore de « démarche qui s'inscrit dans de la prise de conscience collective et commune aux acteurs de la nécessité de mettre en cohérence leurs actions pour élaborer une stratégie de développement et pour la mettre en œuvre en renforçant les synergies entre investissements publics et privés ». Grand Lyon, « Communiqué de presse « Le schéma de développement économique : un projet économique pour l'agglomération lyonnaise » », 18 octobre 2002. Lyon. Source : Archives du Grand Lyon.

économique et qui avaient conscience qu'il y avait une interaction entre la réussite de leurs projets et la réussite de la ville.

La mise en organisation du GLEE, ça a été le moment qui a permis de dire "on va passer de cette espèce de constat à une mise en commun, à un plan d'action partagé". Donc à une forme de mise sous tension collective du système d'acteurs sur un ensemble d'objectifs très simples : faire de Lyon une ville européenne, etc. (je ne vais pas vous raconter ce que vous connaissez déjà).

Après, la réalité de tout ça c'est que, dans le système français tel qui fonctionne, la collectivité locale, le Grand Lyon a les moyens financiers et les moyens humains, les autres c'est le désert. Donc c'est un faux partenariat. C'est surtout une manœuvre bien jouée, j'en étais le collaborateur, pour le politique, "regardez je travaille avec tout le monde, je participe, j'ouvre les portes", mais en réalité je décide là où je mets l'argent donc je décide effectivement des orientations stratégiques. Je peux faire quelques concessions, je suis bien d'accord pour dire, "ah Monsieur le Président des artisans...etc. M. le Président du patronat", mais le plan d'action c'est moi qui le décide »⁷³.

Cet extrait d'entretien nous éclaire sur trois aspects importants : le GLEE est une démarche qui s'inscrit dans un processus qui a débuté dans les années 1980 et visant à créer un récit territorial partagé, qui a effectivement servi à souder les acteurs politico-institutionnels et économiques de l'agglomération autour d'un intérêt collectif partagé : l'ambition internationale de la métropole de Lyon. C'est bien pendant les deux mandats de G. Collomb que ce récit territorial a trouvé une déclinaison opérationnelle dont les acteurs, publics et privés, avaient remarqué l'absence. Malgré l'association des organisations d'intérêts économiques, l'acteur public – le Grand Lyon – garde la main à la fois sur le processus d'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'action, notamment en raison des ressources (d'expertise, financières etc.), dont il dispose. Ces démarches de planification et de concertation ont donc *in fine* contribué à asseoir le *leadership* de la communauté urbaine dans l'action économique ainsi qu'à assurer une légitimité nouvelle aux organisations d'intérêts économiques.

1.3 Les effets réciproques de la concertation économique : légitimité symbolique et montée en capacité du territoire métropolitain

L'affichage du partenariat et du consensus profite à l'ensemble des acteurs impliqués dans les démarches de concertation économique, aussi bien à la communauté urbaine qu'à ses partenaires. De manière générale, la construction, et surtout la communication d'un discours consensuel sur le partenariat public-privé, est un dispositif mobilisable dans les négociations avec d'autres acteurs et échelles, notamment étatique et régionale. Nous allons approfondir ci-dessous les effets réciproques, en termes de légitimité symbolique et de montée en capacité du territoire

⁷³ Entretien avec l'ancien délégué au développement économique et international du Grand Lyon (1998-2009), 13/10/2011.

métropolitain, en étudiant comment le discours sur la gouvernance économique a été utilisé par les acteurs lyonnais, politiques et économiques, dans le cadre des appels à projets nationaux autour de « nouvelles » politiques d'innovation et de compétitivité. Les relations avec l'échelon régional seront étudiées dans la troisième section du chapitre (voir infra).

Le lancement de l'appel à projets pour les pôles de compétitivité en 2005⁷⁴ nous offre un point de vue intéressant pour analyser en action la fonction des dispositifs de gouvernance économique⁷⁵. La politique des pôles est en effet favorablement accueillie par les acteurs publics et économiques lyonnais, qui soumettent rapidement leurs projets. Dès le lancement de la procédure, le Grand Lyon s'organise pour rassembler les acteurs économiques et académiques. L'objectif est de dessiner des plans d'actions pour les futurs *clusters* lyonnais et d'obtenir un soutien élargi de la part des acteurs économiques.

De manière générale, l'appel des pôles de compétitivité représente un moment de mise à profit des réseaux de relations préexistants, construits au travers des instances de concertation et de planification stratégique. Lors de l'appel à projets, le processus de construction d'un système d'acteurs associant entreprises, notamment les grands groupes, organisations patronales et consulaires, mais aussi centres universitaires et communauté urbaine s'est opéré de deux manières. D'une part, la communauté urbaine a utilisé les instances de négociation avec les représentants des intérêts socioéconomiques, en particulier le GLEE. Ce dernier a servi à trouver un accord et surtout à afficher celui-ci sur les grands axes stratégiques d'interventions et, par là même, à éviter un conflit. Ainsi s'exprime un chargé de mission du Grand Lyon ayant suivi le processus de candidature aux pôles de compétitivité :

« Si on n'avait pas fait le GLEE, lors de l'appel à projets sur les pôles de compétitivité, ça n'aurait pas enclenché aussi vite : parce que le MEDEF aurait tiré sur le Grand Lyon qui prenait la main, la CCI aurait mis des bâtons dans les roues, il y aurait eu des jeux d'acteurs institutionnels pour que ça ralentisse. En gros, l'intérêt du GLEE a été défensif, pas offensif, par rapport aux pôles. On avait l'instance du dialogue mais on est allé voir directement les leaders »⁷⁶.

⁷⁴ La politique des pôles de compétitivité est essentiellement une politique de soutien à l'innovation, à la R&D et à la création d'entreprises. Lancée officiellement en 2005, elle fait partie d'un processus plus global de recadrage de la politique industrielle nationale, initiée en 2004 à travers une focalisation des interventions sur les secteurs ciblés, notamment ceux à haut contenu technologique. Essentiellement fondée sur des appels à projets compétitifs, elle peut être considérée comme un exemple paradigmatique des nouvelles modalités de gestion territoriale de l'État, qui par le truchement des labels cherche à influencer les politiques des gouvernements locaux. Daniel Darmon, *La France, puissance industrielle: une nouvelle politique industrielle par les territoires, réseaux d'entreprises, vallées technologiques, pôles de compétitivité*, Etudes et recherches - DATAR, Paris, La Documentation Française, 2004. Et Gilles Duranton et Philippe Martin, *Les pôles de compétitivité: que peut-on attendre ?*, Paris, Ed. Rue d'Ulm, 2007.

⁷⁵ Sur l'usage des appels à projets et des labels par l'État récompensant notamment les territoires « dynamiques » du point de vue de la gouvernance public-privée, Renaud Epstein, « Les trophées de la gouvernance urbaine », *Pouvoirs locaux*, vol. 37, 2013, pp. 13-16.

⁷⁶ Entretien avec un chargé de mission innovation, ensuite directeur du développement local, Grand Lyon, 11/07/2011.

D'autre part, le Grand Lyon a cherché à tisser des relations directes et bilatérales avec les principaux groupes industriels⁷⁷ qui avaient manifesté la volonté de monter des pôles de compétitivité. Les grands groupes industriels ont joué un rôle clé d'incitateur, que la collectivité a tenté d'exploiter. En revanche, l'engagement de la Chambre de commerce et des associations patronales, en qualité de médiateurs ou de fédérateurs d'intérêts des entreprises, est jugé limité :

« Quand on a commencé à travailler sur des problématiques plus ambitieuses comme dans le cas du montage des pôles de compétitivité, le patronat et la Chambre de commerce étaient complètement à la rue, incapables de se mettre dans une forme d'organisation pour répondre à ce défi, de dire "il y a une problématique, qui est la problématique de la compétitivité et de l'innovation" »⁷⁸.

Ce constat nécessite d'être nuancé, car la Chambre de commerce de Lyon a porté le dossier pour l'initiative du pôle sur les transports et la mobilité⁷⁹. Cependant, il reflète la perception, partagée par de nombreux acteurs interviewés, du rôle limité des organisations d'intérêts traditionnelles dans le cadre des « nouvelles » politiques en faveur de la compétitivité des entreprises, de l'innovation et du soutien technologique. En effet, la labélisation des pôles de compétitivité a surtout permis à la communauté urbaine d'asseoir sa primauté dans l'action économique et plus particulièrement dans des actions considérées comme « innovantes » et non traditionnelles⁸⁰, à savoir le suivi de la stratégie interne des entreprises – qui sont en revanche essentiellement prises en charge par la Chambre de commerce.

Ceci dit, il serait hâtif de sonner le glas des organisations que nous qualifions de « traditionnelles », la Chambre de commerce et le patronat, tant dans le travail de représentation des intérêts économiques à l'échelle locale que dans leur sollicitation par le politique dans l'action publique locale. Ces organisations ont vu leur importance se réduire, notamment en termes de ressources mobilisables dans l'action publique, en particulier d'expertise. Toutefois, elles restent des acteurs incontournables, notamment sur le plan symbolique. Comme nous le précise l'ancien délégué du Grand Lyon : « on ne peut pas faire de l'action économique sans le soutien de ces gens-là »⁸¹.

⁷⁷ Pour le *biotech*, Mérieux et Sanofi-Pasteur, et pour la chimie, Rhodia et Arkema.

⁷⁸ Entretien avec l'ancien délégué au développement économique et international du Grand Lyon (1998-2009), 13/10/2011.

⁷⁹ Il s'agit du pôle nommé LUTB Transport & Mobility Systems.

⁸⁰ Grand Lyon, Conseil de communauté, « Politique de soutien de la Communauté urbaine au déploiement des pôles de compétitivité », Délibération du 11 septembre 2006.

⁸¹ Entretien avec l'ancien délégué au développement économique et international du Grand Lyon (1998-2009), 13/10/2011.

Si l'apport de ces réseaux est surtout de type symbolique, il a toutefois des effets tangibles en termes de renforcement de la légitimité politique de la communauté urbaine et de montée en capacité du territoire métropolitain comme système d'acteurs. La rhétorique du « modèle lyonnais de gouvernance économique » sert dès lors tant au politique, pour afficher une capacité d'action collective, qu'aux réseaux patronaux, pour continuer à compter dans un champ d'action qu'ils maîtrisent de moins en moins. Du côté des organisations d'intérêts, en particulier les consulaires, cela représente une stratégie pour récupérer de la légitimité auprès de leurs mandataires. Plus globalement, il s'agit d'une façon de participer au sein de scènes dans lesquelles sont échangées des informations et des ressources critiques pour le développement économique territorial, autrement dit pour « rester dans la boucle »⁸². Du côté de la communauté urbaine, cela correspond à une stratégie de renforcement institutionnel et plus globalement de captation de ressources⁸³, permettant une montée en puissance de l'échelon métropolitain. Or, les rapports de confiance entre élite politique et élite économique sont deux éléments constitutifs du « modèle lyonnais », que les élus communautaires n'hésitent pas à brandir dans le cadre de négociations avec l'État central (voir infra).

La mobilisation des acteurs socio-économiques est donc utilisée par le politique, notamment sur un plan symbolique mais pas uniquement, pour amplifier les ressorts de la stratégie économique d'agglomération. Comme nous le montrerons en analysant de près les instruments et les actions mis en place, les entreprises et les associations partenariales, en particulier l'Aderly et la CCI, sont aussi des partenaires que la communauté urbaine cherche à associer à la mise en œuvre des programmes d'action en soutien au développement économique.

2 La consolidation du rôle du Grand Lyon comme pilote de l'action économique métropolitaine

Au premier abord, lorsqu'on compare les cas milanais et lyonnais, on est frappé par le pouvoir différentiel dont disposent les élus urbains dans l'action publique locale. Par ailleurs, nous avons pu constater une certaine continuité dans les dispositifs de planification et de concertation

⁸² Ainsi, la politiste italienne, G. Regonini, en analysant le fonctionnement des communautés de politiques publiques (*policy-communities*) et plus particulièrement les mécanismes qui permettent l'agrégation des acteurs, met en avant non seulement les « gains matériels », termes d'échange des faveurs, mais aussi les « gains symboliques ». Elle associe ces derniers à la volonté de « rester dans la boucle », à savoir participer à des scènes où sont échangées des informations utiles pour le domaine d'action des différents partenaires. Gloria Regonini, *Capire le politiche pubbliche*, Milano, Cuesp, 2007. p. 362.

⁸³ Cinq projets de pôles obtiendront finalement la labélisation nationale. Il s'agit du pôle mondial LyoBiopole (sciences de la vie - biotechnologies), du pôle à vocation mondiale Axelera (Chimie - Ecotechnologies - Environnement), et de trois pôles nationaux, LUTB Transport & Mobility Systems (transports), Techtera (matériaux) et Imaginove (TIC).

économique, malgré les alternances partisanes. Comment peut-on rendre compte de ces situations fort divergentes ? La centralité du politique dans le système de régulation locale s'explique moins par la stabilité partisane et la force de la variable idéologique, comme modalité privilégiée d'intégration des intérêts, que par sa capacité à organiser et à piloter des politiques publiques à travers la mobilisation des ressources détenues par les différents groupes de la société locale. En ce sens, le cas lyonnais est représentatif d'une tendance observable dans d'autres grandes villes européennes qui voient les leaders urbains essayer de structurer des dynamiques d'action collective en investissant prioritairement le domaine économique. Dans cette entreprise, les leaders politiques ont tendance à s'appuyer sur un réseau de partenaires souvent très hétérogènes (bureaucraties locales, organisations d'intérêts économiques, etc.), qui leur apporte différents types de ressources (expertise, symboliques, etc.) mobilisables dans l'action publique locale⁸⁴.

Dans cette section, nous allons alors interroger les modalités à travers lesquelles les acteurs politiques lyonnais ont progressivement investi la fabrique des politiques publiques locales. Le cas lyonnais est en effet connu à la fois pour l'élargissement et la diversification des actions mises en œuvre par la communauté urbaine de Lyon dans le champ du développement économique⁸⁵ et pour l'existence d'un modèle très intégré de développement économique territorial. Le renforcement de l'action communautaire en soutien au développement économique est un processus long, comme nous l'avons montré dans la première partie de cette thèse. Néanmoins, c'est dans la période qui va de la moitié des années 1990 à la fin des années 2010 que l'on assiste à son institutionnalisation progressive. Cette institutionnalisation a été possible grâce à la mobilisation d'un très large spectre d'acteurs et de ressources dont ils sont porteurs autour d'une cause mobilisatrice commune : faire de Lyon une métropole européenne compétitive et attractive. En apparence, ce référentiel d'action n'a rien de spécifique si on le compare aux objectifs affichés par d'autres métropoles, aussi bien en France qu'en Europe. Par ailleurs, on peut noter que l'idée mise en avant dans les années 1980 au sein de la démarche « Lyon 2010 » était exactement la même. Ce qui change dans les années 1990-2000 c'est le fait que ce référentiel d'action ait été mis au profit d'un projet hégémonique de renforcement du rôle de la communauté urbaine de Lyon dans le système de gouvernance économique locale. Dans cette

⁸⁴ Comme le précise G. Pinson, « Ces nouveaux réseaux sont coopératifs, plus que concurrentiels, reposent sur la confiance et fonctionnent selon une logique d'échange plus que d'imposition. [...] Les leaders urbains sont dépendants d'un réseau de soutiens techniques et d'informateurs dont ils obtiennent la coopération en leur laissant une certaine marge d'autonomie ». Gilles Pinson, *op. cit.* p. 368.

⁸⁵ Ainsi, la Cour des comptes avait mis en avant la capacité de la communauté urbaine à substituer une approche classique fondée sur les aides directes et ponctuelles avec une approche globale axée sur l'innovation et l'attractivité du territoire. Cour des comptes, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, La Documentation Française, 2007, (« Rapport public thématique »).

section, nous allons étudier en creux l'instrumentation de ce projet, en nous intéressant à la fois aux acteurs mobilisés, tant internes qu'externes à la communauté urbaine, et aux dispositifs opérationnels mis en place.

2.1 L'instrumentation du projet hégémonique du Grand Lyon : acteurs et dispositifs d'action

Comme nous l'avons vu, le SDE et plus particulièrement le GLEE sont avant tout deux démarches politiques visant à asseoir le *leadership* de la communauté urbaine. Il s'agit de deux dispositifs opératoires⁸⁶ utilisés par les élus communautaires afin de recomposer à leur compte la structure du système d'acteurs intervenants dans l'action économique locale. Les deux démarches restent néanmoins dans un registre très général : on y retrouve l'indication des grands objectifs politiques (« favoriser l'attractivité de l'agglomération et la compétitivité du tissu productif ») et l'annonce des modes de gestion privilégiés (au travers du recours aux mots valises de « partenariat » et de « gouvernance »)⁸⁷, sans que l'on sache exactement quelles sont les cibles privilégiées et quelles ressources seront mobilisées pour assurer l'intégration territoriale et la médiation avec les groupes sociaux. Il nous faut donc descendre à une échelle d'analyse plus fine pour pouvoir analyser les mécanismes de régulation et les acteurs impliqués dans l'action économique locale, dont la communauté urbaine se veut le pilote.

Comme nous le verrons, les dispositifs dont le Grand Lyon s'est doté pour porter et piloter l'action économique sont de différents types, à la fois immatériels (cadres cognitifs) et matériels (instruments de planification, personnel et pratiques de travail, etc.). Ils concernent un assez large spectre d'acteurs : les élus et les services de la communauté urbaine mais aussi les communes membres, les organisations d'intérêts organisées (CCI et patronat) ou encore les entreprises et les organisations satellites (Aderly et Agence d'urbanisme). Ces dispositifs d'actions sont caractérisés par une forte composante technique, associée à une fonction plus typiquement politique de

⁸⁶ Nous avons emprunté cette notion à S. Cadiou. Afin d'étudier les processus de *leadership* politico-territorial et les relations entre élus et « experts », Cadiou propose de se concentrer sur « l'usage de dispositifs opératoires, révélateurs de la façon dont les acteurs politiques construisent et consolident une position d'autorité, se dotent de capacités d'action ». Pour S. Cadiou, ces dispositifs peuvent être d'ordre cognitif (schéma idéologique, « projet de ville ») ou organisationnel (cabinets, structures de concertation, etc.). Stéphane Cadiou, « Le leadership urbain. Variations autour de la notion d'expertise », *Sciences de la société*, mai 2001, pp. 87-105. p. 88.

⁸⁷ Ainsi, dans le plan de mandat 2008-2014, on peut lire que « L'objectif principal est de créer l'environnement le plus favorable possible à l'installation et au maintien d'entreprises sur le territoire du Grand Lyon en s'appuyant sur la logique partenariale ». « Garder le cap du développement économique – soutenir l'économie, porter de grands projets structurants, rayonner, attirer et accueillir », in *Plan de mandat 2008-2014* voté le 16/11/2008. Source : Archives du Grand Lyon.

gestion du conflit et d'intégration sociale. Les élus communautaires se sont ainsi outillés d'instruments techniques pour assurer la mise en place de leur action économique et gérer les relations avec les intérêts sociaux-économiques et territoriaux (les communes de l'agglomération). Ceci témoigne de la domination conjointe des élus et des hauts-fonctionnaires, binôme qui régit le mode dirigiste de régulation de l'action publique locale à Lyon.

2.1.1 La conquête des territoires : s'assurer la « paix territoriale » et la proximité avec les entreprises

Le processus de montée en puissance du Grand Lyon dans l'action économique s'est stablement appuyé sur une gestion de possibles blocages politiques venant des maires des communes membres de la communauté urbaine. Dans cette optique, la stratégie de l'ouverture des postes de VP communautaires – inaugurée par R. Barre et poursuivie par G. Collomb – représente un moyen d'action privilégié pour assurer l'intermédiation avec les territoires de l'agglomération. Cette action de médiation politique a été progressivement adossée à la territorialisation de l'action économique du Grand Lyon, à travers la mise en place de « développeurs économiques » dans les territoires du Grand Lyon.

Comme nous l'avons déjà précisé ci-dessus, avant 1995, il n'existait pas de véritable action économique d'agglomération. C'est pendant le mandat de R. Barre que l'on assiste à la mise en place des premières initiatives en soutien au développement économique, qui cherchent notamment à couvrir l'ensemble du territoire métropolitain. En l'absence de moyens humains (les services économiques du Grand Lyon étaient à l'époque encore très réduits en effectifs, voir infra), il est donc décidé de stipuler de façon systématique les contrats avec des organisations extérieures (associations et groupements d'intérêt) travaillant dans différents domaines du développement économique territorial (innovation, création d'entreprises, etc.). Parmi ces contrats, on trouve plus particulièrement le soutien à des organisations assurant des actions de développement économique local dans des territoires bien spécifiques de la communauté urbaine⁸⁸. Ces associations découlent notamment d'initiatives locales d'animation du

⁸⁸ À titre d'exemple, nous pouvons citer le cas de l'association Techlid (couvrant le territoire de l'ouest lyonnais), engagée dans l'accueil et la relocalisation des entreprises, la gestion des pôles de services emploi, l'animation d'un observatoire de l'économie du foncier, la promotion du territoire, etc. Comme le précise R. Linossier, l'association est créée dans les années 1980 par les communes d'Ecully, Champagne au Mont d'Or, Dardilly et Limonest, au moment du lancement du plan Technopole par la CCI de Lyon (qui prévoyait notamment la création de trois sites technopolitains, dont l'un à Ecully). Le Grand Lyon commence à assurer un financement à l'association à partir de 2000. Au début des années 2000, l'association est définie dans les documents internes du Grand Lyon comme un « pôle de réflexion stratégique et potentiel animateur du développement de l'ouest de l'agglomération lyonnaise ». Rachel Linossier, *op. cit.* p. 379.

développement économique territorial, associant les communes, mais aussi les antennes locales de la Chambre de commerce. La plupart des accords partenariaux sont constitués de contrats de participation financière sur une période de plusieurs années, qui s'avèrent parfois déterminants pour la survie financière de ces organisations⁸⁹. En contrepartie, ces organisations s'engagent à continuer, voire à initier, des actions considérées en accord avec la stratégie économique de la communauté urbaine. Par le biais des accords partenariaux, le Grand Lyon a progressivement augmenté son pouvoir directif sur les stratégies de l'association et a surtout intégré ces dernières dans la mise en œuvre de sa propre politique d'action économique.

À cet égard, le Grand Lyon a financé, à partir du début des années 2000, des postes de « développeurs économiques », qui sont parfois des salariés internes de la communauté urbaine, ou bien des membres des structures de portage mixte (antennes de la CCI, comités de bassin d'emploi, associations, etc.). La répartition territoriale des développeurs est calquée sur le découpage territorial des « conférences des maires » – instances de médiation politique locale mises en place au début du premier mandat de G. Collomb (*cf.* Annexes n°5.3 et 5.4)⁹⁰. Ces développeurs sont engagés dans plusieurs actions de diffusion des politiques de développement économique et d'accompagnement des projets locaux : animation du territoire et des acteurs économiques, soutien à l'émergence et montage de projets locaux, ou encore suivi opérationnel de ces projets. Ils assument une fonction certes technique mais aussi de médiation politique dans les différents territoires dans lesquels ils interviennent.

Leur centralité dans le portage de la stratégie de l'agglomération et la médiation politique avec les communes a considérablement augmenté au fil des années. Par conséquent, il a été décidé de les intégrer progressivement dans l'organigramme communautaire, comme le précise le responsable du réseau des développeurs économiques du Grand Lyon en 2011 :

« C'est pour ça que les développeurs sont devenus incontournables et que l'on veut les intégrer. Aujourd'hui, quand je suis avec le Président Collomb, je ne peux pas lui dire que les développeurs ne sont pas Grand Lyon. Pour lui, ils sont Grand Lyon. Et personne n'a jamais osé lui dire depuis qu'on fait des séances ensemble qu'ils ne sont pas Grand Lyon. Personne n'oserait dire ça aujourd'hui. À l'époque, les développeurs ne servaient pas à grand-chose, ça servait à acheter la

⁸⁹ Archives du Grand Lyon : Interventions économiques de la CU, participation financière : délibérations, conventions, lettres de notification, lettres de demande de versement, pièces comptables. 1997-2001, V2204WP005.

⁹⁰ Les « conférences des maires » ont été mises en place en parallèle à l'introduction de la TPU (taxe professionnelle unique) pour contrebalancer la perte d'autonomie des communes en matière économique. Les maires, même non conseillers communautaires, participent à ces instances territoriales qui ont un rôle de partage de l'information et de consultation – la décision relevant en effet du vote du conseil communautaire. Les conférences locales des maires ont vocation à débattre plusieurs thèmes de la politique communautaire, dont le développement économique. Le réseau de « développeurs économiques » est venu conforter le travail des conférences des maires afin d'assurer un lien constant entre priorités des communes, politiques d'agglomération et demandes des entreprises du tissu productif local. Chambre régionale des Comptes de Rhône-Alpes, « Rapport d'observations définitives. La communauté urbaine de Lyon - "Le Grand Lyon" Exercices entre 2002-2004 », 2006. pp. 21-22.

paix des territoires. On avait un développeur sur le terrain, bon enfin. Aujourd'hui, on est tous les jours au service des élus grand lyonnais. Ils ont des informations super stratégiques sur les besoins des entreprises et un rôle aussi auprès des communes. Le principe c'est qu'ils soient capables de faire entendre la voix de la stratégie du Grand Lyon auprès des communes et de nous relayer aussi les besoins des communes et les problématiques et les tensions éventuellement qu'il peut y avoir entre les communes et le Grand Lyon »⁹¹.

Certes, la médiation politique avec les communes ne passe pas uniquement par le travail des développeurs économiques ou des directeurs du Grand Lyon. Il est néanmoins intéressant de remarquer que la mise en place de ce dispositif s'inscrit précisément dans une stratégie d'intégration territoriale qui s'est diversifiée, par ses formes et moyens, et surtout « technicisée ». Des comités de pilotage sont régulièrement organisés, regroupant élus locaux et services municipaux en charge du développement économique avec le directeur des développeurs économiques au Grand Lyon et le VP délégué à l'économie. Au départ, l'investissement des élus communautaires dans ces instances était assez limité : les développeurs assuraient ainsi une mission symbolique de médiation territoriale. Avec la montée en puissance du rôle de la communauté urbaine dans l'action économique, la fonction médiatrice de ces instances a aussi évolué et l'engagement des élus se fait plus fort. Les comités de pilotage sont ainsi devenus des moments de médiation politique utilisés par les élus communautaires (notamment le délégué chargé du développement économique) afin d'afficher une posture d'écoute des problématiques territoriales et de démentir toute crainte locale de posture hégémonique de la part de la communauté urbaine. L'investissement des élus a par ailleurs permis de légitimer politiquement l'action des développeurs, dont le positionnement au sein des structures et des équipes externes au Grand Lyon avait initialement été problématique. Plus particulièrement, au sein des antennes territoriales de la CCI, les développeurs financés par le Grand Lyon étaient perçus comme des figures professionnelles « concurrentes », à même d'intervenir dans des métiers traditionnellement pris en charge par les services consulaires – notamment le conseil aux entreprises – et, de manière plus générale, de mettre à mal le rôle de la CCI dans l'animation économique locale.

En effet, au-delà du rôle de médiation politique avec les communes, le réseau des développeurs a permis au Grand Lyon d'établir des liens directs avec les entreprises⁹² (notamment les PME) installées dans les différents territoires de l'agglomération et donc de concurrencer la CCI dans l'activité d'animation économique du territoire. L'action des développeurs se concentre précisément sur un travail d'écoute et de recueil des besoins des entreprises sur des

⁹¹ Entretien avec le directeur du développement local, DGDEI, 02/03/2011.

⁹² De l'ordre de plus de 400 rendez-vous par an.

problématiques transversales – immobilières et foncières, d'environnement urbain (déchets, voirie, eau et déplacements) –, qui sont ensuite relayées dans les services communautaires. Leur champ d'intervention privilégié reste néanmoins le domaine foncier et immobilier, qui est par ailleurs la composante principale de l'action économique du Grand Lyon (voir infra).

2.1.2 La mobilisation des services : le développement économique comme référentiel d'action

La construction de la capacité de pilotage de l'action économique du Grand Lyon est incontestablement passée par un renforcement conséquent des services internes à la communauté urbaine. Cela s'est matérialisé dans l'augmentation des effectifs spécifiquement dédiés à ces tâches mais aussi par un changement des pratiques de travail et des référentiels d'action intéressant l'ensemble de la machine bureaucratique du Grand Lyon. Deux directions ont plus particulièrement été touchées : la direction du développement économique d'une part, au départ minoritaire mais qui, au gré des réorganisations, a gagné en ressources, en surface et en légitimité ; la direction du développement urbain, d'autre part, jusque-là hégémonique, mais qui a cédé de sa suprématie dans l'organisation. Nous allons analyser ci-dessous les réorganisations de ces deux directions communautaires, en approfondissant les changements organisationnels, les pratiques de travail, les cultures professionnelles et les liens cultivés avec les élus.

L'étouffement des services économiques

Au début des années 1990, il n'existait pas de direction consacrée spécifiquement à l'économie au sein de la Communauté urbaine de Lyon. C'est au sein du département Développement urbain qu'une cellule économique voit le jour dans les années 1980. Le travail de cette unité est alors limité au traitement de quelques ZA et à l'échange des informations avec la CCI et les services urbains de la ville de Lyon. Il faut aussi rappeler qu'à l'époque l'urbanisme occupait une place encore minoritaire vis-à-vis des services techniques (voirie, eaux, etc.) qui dominaient l'organisation communautaire. Au cours du mandat de M. Noir, on assiste à plusieurs changements, avec une réorganisation majeure des services de la communauté urbaine⁹³. Cela se traduit d'abord par la montée en puissance de l'urbanisme et de la planification, avec la création d'une Direction du développement urbain (DDU) en 1991 – différente du département de

⁹³ Bernard Martin, « Evaluation de la modernisation des services du Grand Lyon », *Politiques et Management Public*, vol. 10/4, 1992, pp. 141-162.

Développement urbain mentionné plus haut – et la formalisation de la « mission développement économique »⁹⁴, puis par la création, en 1993, d'une direction consacrée spécifiquement au développement économique, la DAEI (Direction des affaires économiques et internationales). Cependant, les effectifs de la DAEI restent très limités (moins de 10 personnes). Pendant les années 1990, la DAEI est prioritairement engagée dans des activités stratégiques, comme l'élaboration d'un plan d'action et de prise de contact avec les entreprises et les investisseurs que nous avons évoqués ci-dessus. Elle commence néanmoins à exercer un rôle de « sensibilisation » des services internes de la communauté urbaine aux besoins et aux contraintes des entreprises – rôle qui deviendra par la suite de plus en plus explicite.

À partir de 1998, parallèlement au lancement de la démarche SDE et du plan Technopolitain pendant le mandat de R. Barre, on assiste à une progressive montée en puissance de la DAEI et à une diversification de ses actions. Cela passe d'abord par le recrutement en 1998 d'un nouveau directeur, qui sera à la tête de la délégation pour une dizaine d'années, jusqu'à la fin du premier mandat de G. Collomb (2008) et de quelques autres cadres⁹⁵. La DAEI gagne progressivement en effectifs, notamment avec le début du mandat de G. Collomb. En 2003, la direction compte environ 40 personnes. Elle élargit aussi ses interventions pour se concentrer notamment sur deux priorités fixées par le plan de mandat de G. Collomb. La première est le développement de la dimension territoriale de l'action économique, qui se traduit par la mise en place de la fonction des développeurs économiques sur le territoire. La seconde est l'émergence et la consolidation de la politique foncière (voir infra). Cela se traduit par une réorganisation interne à la direction. En 2003, la DAEI est organisée en trois pôles : innovation, développement local et implantation-marketing territorial. En 2006, a lieu une nouvelle réorganisation des activités de la DAEI qui se mue en l'actuelle DGDEI (Délégation générale au développement économique et international), avec l'autonomisation d'une direction consacrée au marketing territorial et à la gouvernance économique (DMSE)⁹⁶. Cette réorganisation répond visiblement à un objectif

⁹⁴N. Sibeud en est le responsable. Cette mission s'occupe notamment de la gestion de ZA économiques. Ce service est ensuite intégré à la DAEI (Direction des affaires économiques et internationales) en 1998. N. Sibeud deviendra par la suite directeur adjoint de la DAEI entre 1998 et 2003 et directeur du foncier et de l'immobilier de la future DGDEI (Délégation générale au développement économique et international) à partir de 2003. Entretien avec Nicole Sibeud, Directrice du Service foncier et immobilier du Grand Lyon, Propos recueillis par Geoffroy Bing (Nova7), le 28 juillet 2008. Source : Millénaire 3. En ligne. Dernière consultation 01 février 2015 et analyse des organigrammes de la DDU et de la DAEI. Source : Archives du Grand Lyon.

⁹⁵ Il s'agit de J.L. Meynet (délégué général au développement économique entre 1998 et 2008), F. Paybien (chargé de mission, puis directeur du marketing et de la stratégie économique entre 1998 et 2009) ; Lionel Martinez (chargé de mission service innovation, puis directeur des services aux entreprises entre 2000 et 2010) ; F. Prud'homme (directeur du développement local entre 2002 et 2006).

⁹⁶ Les activités principales de la DMSE sont : la veille économique des évolutions locales et internationales ; l'organisation de la stratégie de communication (GLEE, portail lyonbusiness.org) ; le marketing économique (salons) ; et la définition des stratégies économiques en direct ou avec d'autres directions partenaires, toujours sur les aspects d'attractivité du territoire.

politique de renforcement de l'action économique. Comme on peut le lire dans un document présentant la réorganisation :

« L'objectif de réorganisation des activités de la DAEI est de sortir le Grand Lyon d'une logique en matière économique de guichet pour mieux l'affirmer comme un acteur à part entière du système économique local »⁹⁷.

L'organisation de la DGDEI entamée en 2006 est très proche de l'organigramme actuel (données actualisées en 2011, cf. Annexe n°5.5)⁹⁸ : une direction marketing-attractivité, une direction économique avec des services aux entreprises et une direction foncière et de l'immobilier. Par la suite, la DGDEI a subi de nombreuses restructurations, sans que cette ventilation tripartite soit vraiment bouleversée⁹⁹. On peut remarquer que les différentes restructurations poursuivies visent à articuler le plus possible trois « leviers » d'action économique du Grand Lyon : la gestion du foncier, les relations avec les entreprises et enfin la communication et la construction d'une image de marque de l'agglomération et des projets de développement territorial (voir infra).

La « mue » de la délégation à l'urbanisme et l'abattement des « murailles » inter-directions

Cette montée en puissance de la direction aux affaires économiques se fait en parallèle au développement de la DDU, la direction centrée sur l'urbanisme et l'aménagement. À partir de 2000, on peut observer plusieurs tentatives de rapprochement de deux directions. Cela s'inscrit dans un projet de réorganisation plus général des pratiques de travail de la communauté urbaine, voué à imposer une nouvelle culture administrative fondée sur le « mode projet » qui a caractérisé l'ensemble des services pendant le premier mandat de G. Collomb¹⁰⁰. Le passage à un mode de fonctionnement projet a progressivement permis l'ouverture de la DDU vers d'autres directions et, par conséquent, vers d'autres problématiques ou enjeux qui n'étaient pas intégrées auparavant, comme notamment la question du développement économique. Par

⁹⁷ DGDEI, Projet de service de la Délégation, CTP du 10 février 2006. Source : Archives du Grand Lyon, versement 3796W004.

⁹⁸ Organigramme de la DGDEI, mai 2011. Source : Archives du Grand Lyon. Il faut souligner qu'en 2011, le personnel de la direction a doublé.

⁹⁹ À partir de 2012, la direction marketing et stratégie économique s'est autonomisée de la DGDEI pour rejoindre la direction des relations internationales qui est ensuite devenue la direction de l'attractivité et des relations internationales.

¹⁰⁰ Ce changement s'insère dans un processus de réorganisation et de modernisation de l'organisation communautaire, mieux connu sous le nom de CHRYSALIS, porté par le DGS, B. Quignon (2001-2009). « Entretien avec Benoît Quignon », Propos recueillis par C. Polère, 16 janvier 2009. Millénaire 3, Direction de la Prospective du Grand Lyon. En Ligne. Dernière consultation le 01 février 2015.

ailleurs, avec le deuxième mandat de Collomb, la DDU, devenue désormais DGDU (Délégation générale au développement urbain) connaît une nouvelle réorganisation avec un changement de l'ensemble des dirigeants de la direction (délégué, direction aménagement et directeurs). Ces derniers n'avaient pas changé depuis quinze ans, à savoir depuis la réorganisation des services entamée sous le mandat de M. Noir. L'objectif de ces deux processus de réorganisation portés par la DGS est clair : il s'agit de favoriser la mue de cette direction, perçue comme « vieillissante », pour qu'elle puisse répondre plus efficacement aux commandes politiques et plus particulièrement à l'objectif d'articuler développement de la ville et développement économique. Ce dernier, bien que déjà présent dans les mandats précédents, est posé de manière beaucoup plus explicite par le président G. Collomb, à partir de son deuxième mandat en 2008¹⁰¹. L'« ouverture » de la DGDU aux problématiques économiques constitue un enjeu majeur pour la communauté urbaine. La maîtrise foncière et le portage des projets urbains restent de toute évidence le levier privilégié sur lequel asseoir son action économique, en autonomie vis-à-vis d'autres acteurs et échelons (notamment régional). C'est en effet la DGDU qui est en charge de la maîtrise d'ouvrage des zones à vocation économique (voir infra).

La restructuration de la DGDU s'est faite dans plusieurs directions. Elle se traduit d'abord par la mise en place d'interfaces avec les chargés de mission de la DGDEI, avec un fonctionnement en mode projet dans le cadre de la maîtrise d'ouvrages de ZA. À titre d'exemple, si une entreprise achète un terrain du Grand Lyon, le dossier est suivi conjointement par les agents de la DGDU et par ceux de la DGDEI. Ensuite, la restructuration est aussi passée par l'organisation de réunions régulières pour le partage et l'adaptation des documents de planification et de programmation de l'offre foncière, puis enfin par la création au sein de la DGDU d'une direction « politiques d'agglomération » à partir de 2009, pour faire en sorte d'abattre les murailles existant entre les directions. Cette direction est portée à travailler sur plusieurs dossiers et politiques d'intérêt communautaire (Agenda 21, transports, etc.), y compris sur les questions de développement économique. Enfin, un *turnover* des agents (de l'ordre de 40% entre 2000 et 2011) a accompagné cette mue.

Pourtant, la prise en charge des problématiques de développement économique par les chargés de mission de la DGDU ne s'est pas faite sans résistances, voire méfiance. La DGDEI et la DGDU sont en effet porteuses de cultures de travail très différentes. La mission développement économique, qui s'était initialement structurée au sein de la direction à l'urbanisme dans les années 1990, s'est progressivement émancipée en intégrant des profils de cadres et de chargés de

¹⁰¹ Entretien avec la directrice de l'aménagement, DGDU, Grand Lyon, 14/05/2011.

missions extrêmement différents de ceux des agents travaillant dans le secteur urbanisme. La DGDU a maintenu dans le temps un poids numérique considérable : elle emploie actuellement 300 personnes, à savoir deux fois plus que la DGDEI (données actualisées en 2011). Elle se caractérise historiquement par la présence majoritaire de fonctionnaires territoriaux, alors que dans le cas de la DGDEI le renforcement des effectifs a consisté en l'embauche de beaucoup d'agents contractuels avec une formation et très souvent un parcours professionnel dans le secteur privé (services aux entreprises). La directrice de l'aménagement synthétise bien le cloisonnement existant entre les deux délégations – cloisonnement que les changements organisationnels ont cherché à surmonter :

« La problématique de développement économique, elle n'était pas de façon explicite intégrée par la DGDU, voire même je dirais que pendant longtemps on s'est concentré sur la forme, le dessin, la composition urbaine avec un sentiment de relative supériorité de ceux qui pensent la ville par rapport à ceux qui se fourvoient avec des milieux économiques, dont on ne sait pas vraiment s'ils vont dans le sens de l'intérêt public. Je le dis avec un peu d'ironie, vous le sentez, de bienpensant au sein de la DGDU, qui pensait que nous représentions la chose publique légitime, investie par le suffrage universel. Et, quand même, ceux qui faisaient du développement éco, ils étaient un peu vendus à l'entreprise et au capital »¹⁰².

Il serait néanmoins réducteur de lire les changements dans les relations entre ces deux délégations sous le seul angle de la « colonisation » de la DGDU par une culture très privée et axée sur les besoins de l'entreprise véhiculée par la DGDEI. Cette dernière a aussi évolué dans le temps, dans ses objectifs comme dans ses modes de travail, comme le fait remarquer le directeur du développement local de la DGDEI :

« À l'époque [il fait référence au premier mandat de G. Collomb, 2000-2007], le fonctionnement était très privé, on était presque tous contractuels, et avec l'ancien délégué on était très pôles de compétitivités et que pôles de compétitivité. Il y a eu une vraie évolution entre les années 2000 et les années 2010. À l'époque, on était très innovation : on bosse avec 15 boîtes. Aujourd'hui, on travaille plus avec l'industrie, les PME, on a travaillé sur l'aspect climat, le social aussi, et puis on a essayé d'avoir une stratégie public-privé, finalement, ce n'est pas tout pour le privé, ce n'est pas tout pour le public non plus ; coté urbaniste, on essaie de trouver une vraie relation pour faire des choses ensemble »¹⁰³.

Il reste à préciser que ce changement des modes de travail et des types d'action poursuivi à partir de 2010 par la délégation aux affaires économiques est le fruit d'un changement dans la commande politique, ou aussi de l'influence exercée par les directeurs de services sur les décisions et l'action communautaire. Nous allons approfondir ce point en conclusion de cette section.

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ Entretien avec le directeur du service Développement local, DGDEI, 2011.

La couple exécutif-technostructure au cœur du processus de leadership communautaire

Le changement des pratiques de travail et plus généralement de la culture administrative au sein du Grand Lyon, qui a notamment eu un impact sur les relations entre DGDU et DGDEI, nous permet de revenir sur le processus de *leadership* comme une entreprise collective, tel qu'évoqué dans l'introduction de ce chapitre. Nous allons nous concentrer tout particulièrement sur les deux mandats de G. Collomb, qui, comme nous l'avons vu, correspondent au moment où la consolidation du pouvoir de la communauté passe par un investissement prioritaire de l'action économique.

Les ajustements organisationnels, dont le DGS Benoît Quignon¹⁰⁴ a été le *deus ex-machina*, ont été une étape fondamentale dans la consolidation du pouvoir communautaire. Ils ont en effet permis d'assurer une adaptation plus flexible de l'organisation bureaucratique aux priorités politiques et une montée en capacité des services dans le portage de projets complexes et dans la coordination des actions. Le montage des dossiers pour répondre à l'appel à projets lancé par les pôles de compétitivité en 2005, précédemment évoqué, nous donne un exemple parlant de la montée en capacité de l'organisation communautaire (*cf.* encadré ci-dessous).

Encadré 19 La mobilisation des services économiques lors de l'appel à projets des pôles de compétitivité

Le Grand Lyon s'est fortement impliqué dans le portage à la fois technique et politique des projets de candidature. Les élus et les directeurs de la délégation aux affaires économiques s'organisent subitement pour rassembler les acteurs économiques et « faire système », entre les sphères économique et académique. L'appel à projets lancé par la DATAR laisse en effet aux acteurs locaux très peu de temps pour présenter des candidatures : quatre mois à cheval entre 2004 et 2005. La préexistence de mécanismes de concertation avec les intérêts économiques a permis un alignement et la coordination des différents acteurs, comme nous le confirme le directeur de la stratégie marketing du Grand Lyon de l'époque : « Quand l'appel est tombé, on était prêt à travailler ensemble ». Nous pouvons par ailleurs souligner l'activisme des services de la collectivité, qui étaient rentrés en contact avec certains membres du cabinet du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie de l'époque (N. Sarkozy), suite à son annonce en été 2004 de la volonté de lancer ce programme. Le fait que la collectivité ait pris le *leadership* de la réponse à l'appel à projets est un fait assez inédit. Nous pouvons noter que le conseil régional ne participe pas activement à la démarche, se limitant à fournir son soutien formel aux candidatures (voir infra).

De manière générale, la mobilisation des agents de la communauté urbaine a été possible grâce au travail conjoint des membres du cabinet du Président et des directeurs de services¹⁰⁵, qui ont

¹⁰⁴Benoît Quignon a été DGS pendant le premier mandat de G. Collomb (2001-2008). Il a été substitué par un ancien préfet pendant deux ans et a ensuite repris ses fonctions en 2011. Depuis 2011, il est aussi DGS à la ville de Lyon.

¹⁰⁵La figure de C. Cizeron synthétise bien la proximité entre services, tout particulièrement entre la direction aux affaires économiques et le cabinet du président. Cizeron est recruté en 2002 comme conseiller technique en charge

partagé et surtout contribué à traduire opératoirement le projet politique de G. Collomb, sans conflits majeurs, notamment pendant son premier mandat (2001-2008). Ce dernier correspond par ailleurs à la période où G. Collomb a progressivement assis son *leadership* à Lyon. Le premier mandat de G. Collomb se caractérise par une stabilité des membres de son cabinet¹⁰⁶ et des directeurs de services, du DGS et des directeurs de la délégation au développement économique. Ces derniers avaient en effet intégré l'institution pendant la deuxième moitié du mandat de R. Barre, en 1998, au moment du lancement de la démarche Technopolitaine et du SDE. Il s'agit d'un groupe d'agents avec lesquels il y a eu une forte convergence d'idées, notamment quant à l'accent porté à l'action économique communautaire et aux dossiers privilégiés. Le deuxième mandat de Collomb se caractérise en revanche par une plus forte instabilité, faisant suite au départ de certains directeurs et membres de son cabinet. La DGDEI a, entre autres, connu un *turnover* très fort avec plusieurs changements de délégués et de directeurs (voir infra).

Les changements organisationnels ont aussi impliqué une plus stricte collaboration des services avec les élus, notamment les VP, régulièrement associés aux instances techniques de décisions¹⁰⁷. À cet égard, il est intéressant de remarquer que la mise en place des comités de pilotage « mixtes », associant le VP à l'économie et à l'urbanisme, a servi comme élément de stabilisation de l'action communautaire. L'implication du délégué au développement économique (D. Kimelfed), dont la proximité avec le monde de l'entreprise est unanimement reconnue par les agents communautaires, a permis de faciliter le processus de décision :

« On a ce rôle aussi de lien avec le politique, de fabrication de la décision politique et de passeurs des contraintes techniques qui sont celles de l'opérateur immobilier, de l'entreprise, vers leur traduction en prise de décision politique. Nous, il faut qu'on puisse aussi retransmettre ces types de demandes auprès de nos VP à l'urbanisme qui, pour une partie d'entre eux, sont très loin du monde de l'entreprise. Donc, de temps en temps, il y a des frottements intéressants avec nos VP. L'enjeu de la DGDU et de la DGDEI c'est de ne pas se bagarrer à travers nos VP. Au contraire c'est d'avoir une instruction collective pour avoir une décision commune des VP. Du coup, c'est aussi une scène de dialogue entre élus. J'ai demandé que sur certains comités de pilotage, sur certains gros projets d'aménagement, quand il s'agit des décisions un peu stratégiques, D. Kimelfeld puisse être présent, au moins invité, que l'instruction de la position communautaire

du développement économique au cabinet du président, dont il devient directeur en 2004 jusqu'en 2009. Avant son recrutement au Grand Lyon, il a travaillé comme consultant au sein du cabinet Algoé entre 1994 et 2002 et a suivi pour la communauté urbaine la mise en place du SDE (Schéma de développement économique), entre 1998 et 2002. À cette occasion, Cizeron travaille en stricte collaboration avec le directeur des services économiques (J. L. Meynet) et d'autres agents de la direction, qui contribueront dans les années suivantes à la déclinaison opératoire de l'objectif de compétitivité et d'attractivité internationale fixé par G. Collomb.

¹⁰⁶ De fait, C. Cizeron démissionne en 2009 pour entamer une carrière dans le secteur privé.

¹⁰⁷ La DGDEI se réfère à un VP unique, chargé du développement économique, alors que la DGDU, selon la répartition des postes de VP dans les mandats communautaires travaille avec plusieurs VP (habitat, urbanisme et planification, grands projets, politique de la ville et rénovation urbaine, etc.).

soit faite avec lui. C'est important aussi que nous puissions être des passeurs pour avoir une position communautaire qui soit instruite depuis les différentes entrées »¹⁰⁸.

Les changements organisationnels, la mobilisation des agents de la communauté urbaine et le partage des objectifs entre l'exécutif communautaire et les directeurs de services ont été au cœur du processus de montée en puissance du Grand Lyon dans le pilotage de l'action économique. Il est dès lors intéressant d'interroger les influences mutuelles existant entre élus et acteurs administratifs. L'association stricte des grands élus et des directeurs de services a entraîné une contamination des rôles et des fonctions, dans une sorte de va-et-vient perpétuel entre politique et administratif, d'une part avec les dirigeants-experts – qui ont traduit les priorités politiques, tout en contribuant aussi à infléchir les orientations dans le travail de préparation à la décision politique – et d'autre part avec les élus – qui ont acquis de plus en plus un langage technique et technicisant, et qui n'hésitent pas à se servir d'outils de planification aussi dans les relations avec les groupes sociaux. Comme nous le verrons, le résultat de ce va-et-vient apparaît dans la sélection des groupes mobilisés par les élus, en coopération avec les directeurs : il s'agit notamment des acteurs leur apportant des ressources jugées stratégiques dans la mise en œuvre des programmes d'action visant la compétitivité et l'attractivité, à savoir les organisations d'intérêts économiques et les entreprises¹⁰⁹.

2.1.3 Les relais externes : entre partenariats contractualisés et relations informelles

Comme nous l'avons précisé au début de ce chapitre, le *leadership* politique correspond moins à une qualité individuelle qu'à une entreprise collective dans laquelle le leader politique se sert des réseaux de support, tant internes qu'externes, pour porter un projet de développement économique territorial. Comme nous le verrons ci-dessous, le Grand Lyon a tissé au fil des années un réseau de rapports avec plusieurs organisations intervenant à différents titres dans le développement économique de l'agglomération. Ces organisations externes sont le plus souvent des organisations multi-partenariales associant la collectivité et les organisations représentatives des intérêts économiques de la société lyonnaise (les associations patronales, la Chambre de commerce, etc.)¹¹⁰. L'analyse des modes de sollicitation de ces organisations externes nous permet donc de toucher plus largement le sujet des relations entretenues entre l'acteur politique

¹⁰⁸ Entretien avec la directrice de l'aménagement, DGDU, Grand Lyon, 14/05/2011.

¹⁰⁹ Gilles Pinson, *op. cit.* p. 365.

¹¹⁰ On y retrouve aussi des partenaires « extra-locaux », dont notamment des agences étatiques. Les principales organisations impliquées dans la gouvernance de ces organisations agissent néanmoins sur une base locale, qui correspond à celle de la métropole lyonnaise.

et les différentes composantes de la société locale, notamment les entreprises. C'est à partir de l'intégration de ces dernières dans le projet d'agglomération que le Grand Lyon a construit et conforté dans le temps sa capacité d'action dans le domaine économique. Les entreprises – et les entrepreneurs –, tout en étant des cibles privilégiées des politiques communautaires, constituent des groupes à solliciter, mobiliser et finalement intégrer dans l'action publique communautaire afin d'en assurer une cohérence globale¹¹¹. Ce processus est passé certes par le tissage de relations informelles entre élus et cadres-dirigeants de la collectivité et de ces organisations, mais aussi par le truchement d'outils institutionnalisés de mise en cohérence de l'action publique.

Les relations inter-organisationnelles: le Grand Lyon, « chef d'orchestre » de la stratégie d'attractivité

La création des instances de dialogue politique avec la sphère économique, visant à véhiculer l'image d'un consensus local autour de la stratégie d'agglomération, ne suffit pas à elle seule à faire en sorte que cette stratégie soit effectivement partagée et surtout mise en œuvre. De ce fait, le Grand Lyon a développé au fil des années des outils techniques de portage de projets partagés avec ce qu'il considère être les principaux partenaires de son action économique. Comme nous le verrons, ces dispositifs impliquent une participation des élus mais aussi des acteurs administratifs. Ils intéressent des segments différents de l'action publique communautaire (développement d'une stratégie de marketing territorial, gestion d'un projet de soutien à l'entrepreneuriat, etc.). Leur mise en place implique forcément qu'il y ait une rencontre entre acteurs afférents à différentes organisations, qui sont donc porteurs de visions, d'objectifs et de pratiques de travail différents et potentiellement divergents. Ces outils visent précisément à surmonter ces divergences potentielles et à favoriser l'alignement des différents acteurs autour d'un projet commun de développement de l'agglomération, qui corresponde à la ligne politique du Grand Lyon.

Nous allons prendre l'exemple du cas de la stratégie de marketing et d'attractivité internationale qui s'avère particulièrement intéressante pour plusieurs raisons. Premièrement, le marketing territorial est un levier important de l'action économique du Grand Lyon. La modification de l'organisation de la direction au développement économique poursuivie dans les années 2000 visait notamment à rendre plus explicite cette dimension dans l'organigramme communautaire. Deuxièmement, il s'agit d'un domaine d'action traditionnellement pris en charge à l'échelle de

¹¹¹ Gilles Pinson, *op. cit.* p. 367.

l'agglomération par une autre organisation, l'Aderly (*cf.* chapitre 1.3). Cela nous permettra dès lors d'approfondir les liens entretenus entre cette association et le Grand Lyon.

L' « OPA » sur l'Aderly : un processus incrémentiel

À partir des années 1980, et d'autant plus dans les années 1990, le Grand Lyon a considérablement augmenté sa participation financière dans l'Aderly, jusqu'à en devenir le principal financeur¹¹². Ceci s'est accompagné d'une réorientation des activités de l'association, qui se sont progressivement alignées sur la stratégie portée par la communauté urbaine.

L' « OPA » du Grand Lyon sur l'Aderly est un processus incrémentiel, qui s'est déployé tout au long des années 1990 et 2000. C'est tout particulièrement M. Noir qui cherche à prendre le contrôle de cette organisation, qu'il considère comme un instrument fondamental au service de son projet politique axé sur le rayonnement de Lyon¹¹³. L'Aderly est en effet présentée comme l'un des partenaires du réseau des « gestions extérieures »¹¹⁴ de la communauté urbaine. Malgré cette tentative de prise de contrôle sur l'organisation, l'Aderly maintient une certaine autonomie dans la politique de la communauté urbaine. Cela s'explique essentiellement par la volonté de la CCI de garder le contrôle sur cette association qui, selon les mots du directeur général de la CCI, « n'est pas étriquée au Grand Lyon »¹¹⁵. Toutefois, l'association connaît au début des années 2000 un moment sombre de son histoire, ce qui va favoriser un alignement progressif de ses activités sur la stratégie de la communauté urbaine. De fait, l'association doit faire face à la

¹¹² Pour une analyse de la répartition des financements des différents partenaires de la fondation de l'Aderly (1974) à la fin des années 1980, nous renvoyons au chapitre 3. Faute de données suffisantes, nous n'avons pu reconstruire l'évolution de ces financements dans les années 1990. Nous pouvons néanmoins noter qu'au début des années 2000 le Grand Lyon était le principal financeur en termes de subventions utilisées pour le financement des activités/missions de l'association (autour de 30%) suivi par le conseil général du Rhône (20%). Cette répartition est restée substantiellement stable entre 2001 et 2005. La contribution de la CCI (40% du budget) correspond aux moyens humains (salaires du personnel), locaux et soutien logistique (communication, informatique, etc.) mis à disposition de l'association. Source : Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, « Rapport d'observations définitives Association pour le développement économique de la région lyonnaise (Aderly) », 2006.

¹¹³ Assemblée générale de l'association du 30/06/1989. Archives de l'Aderly, CCI de Lyon.

¹¹⁴ Nous renvoyons aux organigrammes de la communauté urbaine (1995). Pour la première fois, à côté des organisations qualifiées de « gestion externe » de la communauté urbaine (aménagement - SERL, transports SYSTRAL, etc.), on retrouve la fonction développement-rayonnement, qui est associée précisément à l'Aderly. Source : Organigrammes, Archives du Grand Lyon.

¹¹⁵ Nous renvoyons à l'intervention de G. Saury, directeur général de la CCI de Lyon, lors du colloque organisé annuellement par la Société d'économie politique de Lyon. G. Saury, en retraçant l'histoire de l'associant, insiste sur sa nature partenariale, en soulignant tout de même le fait que « L'Aderly n'est pas étriquée, elle n'est pas liée au Grand Lyon, ni au département du Rhône, elle comprend tout le département du Rhône et puis un secteur qui n'a pas de frontières réelles, la région urbaine de Lyon. D'ailleurs, dans les statuts de l'Aderly, est indiquée la région urbaine de Lyon. Quand les entreprises s'implantent, elles le font dans cette région, elles ne s'implantent pas dans des frontières déterminées à l'avance. On les accompagne où elles ont envie d'aller. On peut dire, pour simplifier, que l'Aderly amène des entreprises dans à peu près la moitié de la région Rhône-Alpes en termes de population ». Georges Saury, « L'Aderly acteur du développement économique », *Journée de la Société d'économie politique et d'économie sociale de Lyon*, 16 janvier 1997. Source : Archives de la CCI de Lyon. p. 8. Document dactylographié.

concurrence montante d'une autre organisation régionale, l'ERAI (voir infra), qui se positionne progressivement sur les mêmes métiers. Ainsi, déjà en 1996, R. Barre lors de l'assemblée générale de l'Aderly avait remarqué que, dans le domaine de l'attraction et du marketing territorial, « trop de gens font la même chose et qu'il est souhaitable de revenir à une règle du jeu commune »¹¹⁶.

Face à des résultats peu satisfaisants en matière de captation d'entreprises et d'organismes extérieurs, l'Aderly essaie de diversifier ses actions, en développant des services d'intelligence et de veille économique, de développement endogène, etc., en allant ainsi à son tour faire doublon avec certaines actions déjà prises en charge par d'autres organisations, notamment par l'Agence d'urbanisme de Lyon et par la DGDEI¹¹⁷. De surcroît, en 2005, un audit interne commissionné par le Grand Lyon et un rapport de la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes met en lumière certains points critiques dans la gestion de l'association, pointant notamment la faible traçabilité et l'efficacité de son action¹¹⁸. À la suite de ces deux audits, une réorganisation progressive des activités de l'association, désormais baptisée Agence pour le développement économique de la région lyonnaise, est décidée. L'Aderly recentre progressivement ses activités sur la prospection d'entreprises et le marketing territorial. Ce recentrage de l'association s'accompagne par ailleurs d'un changement de directeur en 2006 et d'un renouvellement des équipes avec le recrutement de nouveaux chargés de mission provenant en grande partie du secteur privé¹¹⁹. À partir de cette date, l'Aderly est progressivement intégrée dans la stratégie de la communauté urbaine qui lui confie la mise en œuvre de la stratégie de marketing territorial.

ONLY LYON : un dispositif fédérateur du système d'acteurs lyonnais

Le Grand Lyon va en effet s'appuyer de plus en plus régulièrement sur l'Aderly dans la mise en œuvre de sa stratégie économique, en resserrant le partenariat avec les services de ces deux structures. Cela commence par le lancement d'un projet en 2006 par la DGDEI, nommé *taskforce marketing*. Un groupe de travail est mis en place dans lequel sont impliqués le Grand Lyon, l'Aderly, la CCI, l'Office du Tourisme, l'Université, Euroexpo et l'Aéroport. Des réunions collectives sont organisées pour partager un diagnostic territorial, définir un positionnement et un plan d'action partagé. Ce dernier est essentiellement développé au sein des services

¹¹⁶ Procès-verbal de l'assemblée générale de l'Aderly, 11 juillet 1996. Source : Archives de la Chambre de Commerce de Lyon.

¹¹⁷ Entretien avec le directeur de l'Aderly, (2006-2014), 07/05/2011.

¹¹⁸ Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, *op. cit.*

¹¹⁹ Les salariés de l'Aderly correspondaient à des agents ayant intégré la CCI dans les années 1980 et 1990, avec une culture plutôt administrative ou de planification territoriale, plus rarement de type commercial-privé. *Ibid.*

économiques du Grand Lyon. Le *taskforce marketing* veut être le vecteur opérationnel de l'une des priorités politiques du premier mandat de G. Collomb, à savoir faire de Lyon l'une des 15 agglomérations les plus attractives au niveau européen. Cette démarche va se décliner en plusieurs interventions dont le Grand Lyon est l'animateur principal et l'Aderly l'exécuteur. Elle débouchera notamment sur la création du dispositif ONLY LYON, en 2007, dont l'animation est confiée à l'Aderly (voir infra).

Il est intéressant de s'attarder sur la mise en place de cette stratégie de marketing et d'attractivité internationale ainsi que sur les modalités de sollicitation et d'intégration des différents partenaires par le Grand Lyon. Dans le document élaboré par les services économiques du Grand Lyon en préparation de la politique marketing, on parle explicitement de *corporate identity*, sorte d'image d'agglomération fédérant tous les acteurs autour du projet « Lyon TOP 15 » pour le marketing international. L'objectif de « Lyon TOP 15 » est considéré comme le fil rouge pour favoriser une coordination de l'action des différents partenaires. Plus particulièrement, les services économiques du Grand Lyon visent à resserrer le partenariat avec l'Aderly, en l'associant dans tous les projets de communication et de mise en visibilité.

Les élus (notamment le président) sont aussi engagés dans ce travail de sollicitation des partenaires au travers du dispositif GLEE et de leur participation au sein des commissions économiques de préparation au plan marketing. Avec le déploiement de la *taskforce marketing*, le Grand Lyon cherche à « faire partager la culture économique du TOP 15 »¹²⁰ à ses partenaires proches, comme nous le précise un chargé de mission des services économiques communautaires :

« Q : Le partenariat dans la stratégie de marketing territorial, dans quoi se concrétise-t-il ?

R : On a des relations avec d'autres partenaires qui contribuent aussi à l'attractivité. C'est déjà un gros financement annuel à l'Aderly et à l'Office du Tourisme en particulier, donc c'est ça. Puis c'est effectivement la co-construction du programme d'action pour qu'il soit en cohérence avec la stratégie et qu'il serve la mise en œuvre de cette stratégie. C'est pour ça qu'on a un partenariat très resserré avec l'Aderly, puisque on les finance en très grande partie, pour que leur stratégie de prospection des entreprises et de promotion à travers ONLY LYON soit en cohérence avec nos stratégies et surtout servent aussi nos stratégies. Donc, en fait, pour caricaturer un peu, les acteurs que je viens de vous citer ce sont un peu nos bras armés quelque part, ce sont eux qui vont décliner de manière opérationnelle la stratégie sur le territoire »¹²¹.

Plusieurs actions promotionnelles et de communication ont également été envisagées afin de pouvoir toucher le plus grand nombre d'acteurs, en dehors de ceux participant aux groupes de

¹²⁰ Toutes ces informations sont tirées des documents de travail des services économiques du Grand Lyon, de préparation à la stratégie de marketing territorial. Voir notamment : DGDEI, *Mise en œuvre de la stratégie marketing de rayonnement International. Préparation groupe de gouvernance, document de travail*, 26/06/2006, et aussi : DGDEI, *Une approche marketing structurée pour s'installer durablement parmi les métropoles européennes les plus attractives, document de travail*, 18/01/2007. Source : Archives du Grand Lyon, Versement 3796W004.

¹²¹ Entretien avec un chargé de mission, marketing territorial, DGDEI, 11/06/2010.

travail (médias et entreprises essentiellement). À cet égard, on peut citer le lancement en 2006 d'une action nommée « club des 500 ». Cette action visait à fédérer des leaders d'opinions locaux (dirigeants d'entreprises grands comptes, chercheurs et personnalités du monde de la culture) prêts à s'engager dans la promotion de Lyon comme « *business location* »¹²² au niveau européen. Ces personnalités sont notamment invitées à faire du *lobbying* auprès de leurs pairs extérieurs, suivant une feuille de route préparée en interne par les services du Grand Lyon.

Si la politique marketing a comme but principal de renforcer l'attractivité de Lyon à l'international, elle vise aussi à valoriser et à créer de la cohérence avec les actions menées par l'ensemble des partenaires qui sont amenés à intervenir à différents titres dans ce champ d'action. Pour cela, les élus et les cadres du Grand Lyon se sont efforcés de créer, au travers de différentes actions de mobilisation, une voix unique autour de l'image de la ville, qui puisse être communiquée à l'extérieur¹²³. Comme précisé dans les documents de préparation de la stratégie de marketing territorial, les images de villes employées dans d'autres métropoles européennes sont souvent synthétisées par des slogans, ou pour citer les mots originaux employés dans les documents de travail, des *baselines*, des slogans publicitaires fortement évocateurs¹²⁴. Cette politique de *branding* métropolitain a porté à la création d'ONLY LYON (voir encadré 4 ci-dessous).

Cette image de ville relayée par des slogans du type « *addicted to Lyon* » a permis de construire un discours consensuel fort, autour des atouts de l'agglomération lyonnaise, à faire valoir notamment dans les relations avec les investisseurs, mais pas uniquement. En revanche, en ce qui concerne l'objet de notre analyse, à savoir la création d'une image de marque, dont le dispositif ONLY LYON est le vecteur principal, elle est servie comme élément mobilisateur des forces et intérêts internes à la société lyonnaise. Cela a conforté par ailleurs la sédimentation d'une « identité territoriale » et des intérêts collectifs qui profitent tant aux leaders politiques qu'à leurs partenaires territoriaux¹²⁵.

¹²² Nous reportons le terme employé dans les documents de préparation de la stratégie marketing élaborés par les services du Grand Lyon.

¹²³ *Ibid.*

¹²⁴ Voici quelques exemples cités dans le document : Barcelone, « the place to be » ; Genève, « The ideal business location in the heart of Europe » ; Madrid, « Focussed passion » ; Manchester, « Creative City » ; etc. Source : *Ibid.*

¹²⁵ Gilles Pinson, « La gauche, la droite, les villes », *Métropolitiques*, mars 2014.

Encadré 20 ONLY LYON

Le groupe de travail marketing conduit à la naissance du dispositif ONLY LYON en 2007, fédérant au tout début neuf membres (Aéroport Lyon, Euroexpo, Office du Tourisme, CCI, conseil général du Rhône, Aderly, Cité de Congrès, Université de Lyon et Grand Lyon). Le lancement d'ONLY LYON a lieu lors d'une conférence de presse conjointe avec les partenaires du GLEE. La démarche ONLY LYON se traduit dans une immense campagne de communication (presse, médias et installations urbaines) menée *in situ* et vers l'extérieur. Le budget alloué aux opérations promotionnelles est de l'ordre de 1,5 million d'euros (données actualisées en 2011).

Le travail de communication/promotion s'articule en plusieurs actions : 1) la préparation de la participation aux salons et événements qualifiés à enjeux pour l'agglomération MIPIM (Marché international des professionnels de l'immobilier), mais aussi le BIOVISION (foire des biotechnologies en raison de la spécialisation *biotech* de l'agglomération, voir infra) ; 2) la centralisation des relations avec la presse nationale et internationale, sortant régulièrement des classements de villes ou des articles sur les villes dynamiques, (*the place to be*) ; la sollicitation des Lyonnais (titulaires d'entreprises ou non) aptes à agir et à s'investir comme ambassadeurs de ce qui est défini comme la « Lyon attitude », à travers des instruments de marketing viral. Nous pouvons noter qu'au fil des années le nombre de partenaires associés a sensiblement augmenté, suite à l'association de nombreux groupes privés, implantés à Lyon et étant à la fois des cibles et des partenaires de l'action publique de la communauté urbaine (comme dans le cadre des pôles de compétitivité ou du projet de rénovation de la Part-Dieu). Il s'agit notamment de : Renault Trucks (membre fondateur du pôle de compétitivité LUTB Transport & Mobility Systems), EDF, KPMG, Sanofi, GFC Construction, ERDF, Emirates et Sonepar Mat'electric.

Source : http://www.onlylyon.org/content/media/document.php?id_document=3741&id_format=1.

Les relations privilégiées avec les big players

Si au travers des dispositifs de marketing territorial la communauté urbaine a cherché à toucher le plus grand nombre d'intérêts sociaux, plus particulièrement économiques, autour d'un agenda partagé de croissance et d'attractivité, elle a aussi cultivé des relations bilatérales, plus directes, notamment avec certains grands groupes installés dans l'agglomération. L'action économique étant au cœur de l'action communautaire, il en découle que, comme le précise le président G. Collomb, l'agglomération doit se mettre à l'écoute des intérêts économiques, de leurs besoins et de leurs attentes :

« Q : Comment une collectivité locale peut-elle agir pour promouvoir l'entrepreneuriat ?

R (G. Collomb) : Les collectivités ont un rôle très actif à jouer dans ce sens. En se mettant à l'écoute des chefs d'entreprises et en tentant de répondre à leurs besoins (zones d'activités, services divers), en reprenant les "pépites", ces entreprises très prometteuses qui mériteraient d'être soutenues, car elles ont un potentiel important de création d'emplois, en participant au rapprochement entre l'Université et les entreprises, en soutenant la création d'entreprises, en gardant un contact avec les grands groupes. Bref, en mettant l'entreprise au cœur de leur politique économique »¹²⁶.

¹²⁶ Didier Durand, *op. cit.* p. 40.

Cette prise de position politique n'est pas propre à G. Collomb car, comme on l'a vu, M. Noir et R. Barre avaient aussi assumé publiquement la nécessité d'une ouverture de l'administration communautaire aux acteurs de la sphère économique. Plus particulièrement, pendant le mandat de R. Barre, les services économiques du Grand Lyon (DAEI) mettent en place un partenariat avec l'École de Management de Lyon, un groupe nommé LYEN (Lyon Entreprendre). Ce dernier réunit une dizaine d'entrepreneurs des grands groupes de l'agglomération lyonnaise. L'objectif est de créer un dialogue régulier et direct entre services du Grand Lyon et ces grands groupes, afin de leur exposer les projets de l'agglomération et d'intégrer leurs demandes¹²⁷. Toutefois, c'est sous les deux mandats de G. Collomb que cette posture d'écoute se systématisait. Cela se traduit par un engagement constant du président et des membres de son cabinet dans le « côtoiement » de ces intérêts, mais aussi par l'institutionnalisation des scènes de mise en relation par les services administratifs du Grand Lyon à différents niveaux (dirigeant et opérationnel). Le réseau de développeurs économiques que nous avons décrit auparavant constitue l'un des dispositifs utilisés pour favoriser une prise de contact entre la machine bureaucratique du Grand Lyon et les entreprises lyonnaises, en particulier les PME. À cet égard, un dispositif spécifique a été mis au point pour établir des passerelles plus directes avec les grands groupes de l'agglomération : il s'agit du service « Grands Comptes ». Celui-ci s'inspire largement des dispositifs commerciaux de fidélisation des clients : il vise en effet à ancrer durablement ces entreprises dans le territoire. Cette mesure, mise en œuvre à partir de 2002, veut systématiser le dispositif LYEN cité précédemment : un chargé de mission « Grands Comptes » est alors recruté et intègre les services du Grand Lyon. Le label « Grands Comptes » est utilisé pour indiquer un groupe d'entreprises identifiées comme les principaux employeurs et contributeurs fiscaux de l'agglomération, qui sont aussi très souvent des consommateurs des services du Grand Lyon¹²⁸.

Le dispositif a été pensé comme un outil d'audit privilégié, qui vise d'une part à ancrer les grands groupes dans le territoire lyonnais en répondant à leurs besoins et d'autre part à les inciter à s'impliquer dans les politiques (économiques ou pas) portées par le Grand Lyon. En ce qui concerne le premier aspect, des rencontres bilatérales sont organisées de manière plutôt ponctuelle (une fois par an) avec les 15-20 entreprises membres du groupe Grands Comptes. Le but est de mieux comprendre les besoins de ces entreprises sur des sujets variés (fonciers, voiries, infrastructures, etc.) et de répondre avec des interventions *ad hoc* en mobilisant l'ensemble des

¹²⁷ Bernard Jouve, *op. cit.* p. 95.

¹²⁸ Les participants sont variables dans le temps. Ainsi, en 2003 le groupe « Grands Comptes » comprenait dix grandes entreprises : Total, Rhodia, Koyo, Renault Trucks, EDF, Adecco, Lyonnaise de Banque, Aventis, Merck et BioMérieux. Nous pouvons noter que certaines de ces entreprises sont directement impliquées dans les projets de pôles de compétitivité (voir *infra*). Source : DGDEI, Rapport d'activité 2003.

services de la communauté urbaine. Le chargé de mission du service Grand Comptes présente dans ces termes le cœur de son métier : « Le responsable Grand Comptes c'est le front office qui après ouvre le backoffice du Grand Lyon en fonction des besoins »¹²⁹.

Dans cette optique, le service Grand Comptes correspond à une sorte de « fenêtre » qui ouvre les services communautaires aux demandes manifestées par ces grands groupes. Au-delà de la fonction d'écoute et de formulation de réponses spécifiques, au travers du service Grands Comptes, la communauté urbaine a cherché à tisser des relations privilégiées avec ces grands groupes, en les incitant à participer de manière visible, et surtout communicable à l'extérieur, à certains projets portés par la communauté urbaine dans un large spectre de domaines. Le responsable Grands Comptes précise cette recherche de partenariat avec les grands groupes :

« R : Donc la politique Grands Comptes elle est faite pour ancrer les grands comptes sur l'agglomération, donc il faut qu'ils soient déjà là. Ancrer et élargir leur poids sur l'agglomération. Au-delà c'est aussi s'appuyer sur les grands comptes pour qu'ils soient les locomotives de nos projets. Les projets de la collectivité, en particulier les projets de développement urbain, donc pour que les grands comptes nous aident à remplir les parties tertiaires des projets urbains par exemple ou les projets économiques type zones d'activités ; ou des projets collectifs, type plan déplacement interentreprises, etc., qui soient des partenaires de nos projets de développement. On a de plus en plus besoin du privé pour réaliser des projets. [...] Donc on s'est organisé pour répondre à leurs besoins et nourrir cette relation de confiance.

Q : Donc, concrètement ?

R : Donc en concret c'est par exemple le Grand Lyon qui teste le camion électrique de Renault Trucks actuellement, pour son propre usage. En fait, il y a du co-développement. Le Grand Lyon sert un peu de test, c'est des chauffeurs du Grand Lyon qui conduisent les camions tous les jours et qui font un retour à Renault Trucks sur l'intérêt, les problèmes qu'il peut y avoir, ce qui fait que ça aide à mettre au point un camion qui correspond aux besoins des collectivités locales. Et pour le Grand Lyon c'est intéressant aussi parce que à la fois ça donne une image de collectivité innovante, mais aussi c'est intéressant pour les équipes de conduire des prototypes »¹³⁰.

Cet extrait d'entretien fait clairement ressortir la volonté de la communauté urbaine d'établir des relations privilégiées avec les grands groupes, afin de gagner en image extérieure et en capacité d'action. Pour prendre l'exemple cité de Renault Trucks, les grands groupes, contrairement aux organisations d'intérêts économiques (associations patronales et Chambre de commerce), sont en effet porteurs pour le Grand Lyon de ressources d'expertises, valorisables dans des projets collectifs de services urbains (déplacement, informations sur l'usage des aménités urbaines, etc.). La recherche de partenariats privilégiés ne répond donc pas uniquement à un objectif de légitimation symbolique, mais aussi plus particulièrement à un objectif de renforcement de la capacité d'action de la collectivité.

¹²⁹ Entretien chargé de mission Grands Comptes, 28/02/2011.

¹³⁰ *Ibid.*

Des relations très personnelles ? Amitié, dispositifs institutionnels et construction d'un intérêt collectif territorial

Comme nous l'avons vu dans la sollicitation des réseaux externes à la communauté urbaine, il existe un degré de technicisation des relations qui sont encadrées dans des dispositifs et outils techniques, utilisées à différents niveaux, dans la négociation politique ou dans la mise en œuvre de l'action économique. Il serait néanmoins restrictif d'analyser la mobilisation des acteurs sociétaux uniquement à travers ce prisme institutionnel. En effet, à la base de la construction d'un intérêt collectif autour de l'action communautaire, on retrouve aussi des liens personnels noués entre élus et directeurs des différentes organisations, politiques et économiques, plus ou moins forts et stables dans le temps.

En ce qui concerne notamment le premier mandat de G. Collomb, nous avons déjà insisté sur la forte stabilité des membres de son cabinet et des directeurs du service économique. On retrouve également cette stabilité dans les rapports entretenus avec les dirigeants des organisations économiques, patronat et Chambre de commerce. Ainsi, ce qui a été baptisé par les acteurs lyonnais de « cercle de directeurs » a assuré dans le temps un lien constant entre les directeurs des membres du GLEE, la CCI, le patronat et notamment le Grand Lyon. L'ancien délégué n'hésite pas à revendiquer l'existence de ces liens personnels forts – « on était un groupe de copains ! »¹³¹ –, qui auraient permis de stabiliser une certaine confiance entre les services et de favoriser par ailleurs le dialogue entre élus et présidents des différentes institutions. D'autre part, certains élus, et plus particulièrement le président G. Collomb, ont aussi développé des liens de proximité et de confiance avec le milieu patronal local, à la fois avec les présidents de la CCI et du patronat local (MEDEF et CGPME) et avec certains entrepreneurs lyonnais¹³². D'ailleurs, si dans la première section du chapitre nous avons insisté sur la faiblesse de l'action collective des patrons, il existe bel et bien des réseaux d'influence patronale en dehors des organisations des intérêts¹³³. Il s'agit notamment des cercles et des groupes par ailleurs extrêmement institutionnalisés, comme le « Cercle de l'Union »¹³⁴. Historiquement, les élus politiques ont entretenu des liens privilégiés

¹³¹ Entretien avec l'ancien délégué au développement économique et international du Grand Lyon (1998-2009), 13/10/2011.

¹³² Les relais du président G. Collomb dans la sphère entrepreneuriale lyonnaise sont notamment : A. Mérieux, patron de BioMérieux ; J. M. Aulas, patron de l'Olympique Lyonnais et de CEGID, entreprise de conseil en informatique ; et Olivier Ginon, patron de GL Events (gestionnaire unique de la foire EuroExpo). Deborah Galimberti et *al.*, *op. cit.*

¹³³ Paquérette Grance, « Officiellement, les patrons lyonnais n'ont pas de réseau. Officiellement... », *L'Express*, 11 août 2001.

¹³⁴ Le « Cercle de l'Union » est un groupe de socialisation, constitué par les représentants des familles de la grande bourgeoisie lyonnaise, notamment industrielle. Il a été récemment concurrencé par d'autres groupes fondés par une

avec certains « capitaines d'industrie » lyonnais, dont le soutien et l'aval s'est révélé indispensable pour bâtir la stratégie de développement économique, comme le déclare l'ancien délégué au développement économique du Grand Lyon :

« Dans notre stratégie de développement économique, quand on travaille à Lyon, rien se fait sans qu'on aille voir M. A. Mérieux qui est un grand capitaine d'industrie. Donc on peut faire toutes les scènes dont vous dites, n'empêche qu'au moment donné il faut trouver le bon accord avec A. Mérieux. Parce qu'il est impensable d'imaginer une stratégie sans que lui il soit informé, associé et même le patron. Parce qu'A. Mérieux a une force de discours, une page entière dans les Echos, il est un Monsieur qui était écouté directement par le président de la République. Encore une fois la chance c'est que c'est un Monsieur qui tire vers le haut avec intelligence le système »¹³⁵.

Mais d'après cet extrait d'entretien il apparaît aussi que les relations personnelles entre élus, directeurs de services et patrons lyonnais s'articulent à des relations plus institutionnalisées, tournées vers la structuration d'une dynamique d'action collective¹³⁶. La « spécificité » lyonnaise se trouve donc moins dans la présence de liens interpersonnels entre élus et représentants économiques que dans leur articulation à des dispositifs de pilotage de l'action publique. Ces derniers ont permis d'alimenter et d'assurer le maintien d'un consensus local et la construction d'un intérêt collectif métropolitain, en intégrant des acteurs aux intérêts potentiellement divergents, notamment sur le plan idéologique et partisan¹³⁷. Il est par ailleurs intéressant de noter que, par rapport au cas milanais où l'on ne retrouve pas cette instrumentation commune, nous sommes face à un système plus cloisonné, c'est-à-dire à une séparation plus nette de la sphère politique et sociétale. C'est notamment en raison de cette séparation nette que la construction d'un intérêt collectif sur la base territoriale, associant les acteurs de la société locale, a dû passer par une instrumentation bien définie et par l'explicitation de dispositifs cognitifs et matériels. Dans le cas milanais, comme nous l'avons vu, l'intérêt collectif est plutôt latent et les relations entre politique et société se font à partir d'une dimension idéologique et culturelle. Dans le cas lyonnais, l'« instrumentation » des liens entre politique et intérêts économiques a

« nouvelle génération de patrons », à la tête d'entreprises en forte croissance dans les années 1990-2000. Bernard Jouve, *op. cit.* pp. 94-95.

¹³⁵ Entretien avec l'ancien délégué au développement économique et international du Grand Lyon (1998-2009), 13/10/2011.

¹³⁶ Ainsi, A. Mérieux s'est personnellement impliqué dans le portage de la candidature pour la labélisation du pôle de compétitivité LyonBiopole. Entretien avec le directeur général de Mérieux Développement, président du groupe développement économique de Lyon Biopole, 02/09/2011.

¹³⁷ Nous pouvons noter qu'A. Mérieux a été VP au développement économique du conseil régional de Rhône-Alpes, élu du RPR pendant les deux mandats de C. Million, de 1988 à 1998 (voir infra). Le président de la CGPME du Rhône, François Turcas (1992 - en cours), a été élu en 2009 conseiller municipal à Lyon et conseiller communautaire au grand Lyon pour le groupe UMP et nouveau centre.

permis d'assurer une coordination des actions et de surmonter, ou plus exactement de neutraliser temporairement, les divergences politico-partisanes, au moment où il s'agissait de mettre en œuvre des actions qui répondent à une valeur fortement ressentie par tous les acteurs de la société lyonnaise : l'attractivité et la compétitivité de la métropole.

2.2 Le Grand Lyon en action : ressources et intérêts dans la politique de développement économique

Nous avons vu ci-dessus comment les élites politiques du Grand Lyon ont été en mesure de structurer une dynamique d'action collective autour d'une stratégie économique partagée. Dans cette section, nous allons interroger plus finement le contenu de cette stratégie. Il s'agira plus précisément de comprendre les ressources valorisées dans les programmes d'action et leurs effets en termes de sélection des intérêts. Dans un premier temps, nous allons proposer un aperçu des lignes d'intervention de la stratégie économique du Grand Lyon, en nous concentrant sur la période qui va du début des années 2000 à nos jours (2011). Cela nous permettra de montrer que, en dépit d'une diversification progressive des interventions, l'action économique du Grand Lyon se caractérise par un tropisme immobilier durable. Nous nous pencherons ensuite sur l'analyse des modalités de valorisation par le Grand Lyon de la ressource foncière et de mobilisation des différents partenaires dans le cadre de projets répondant à deux grands objectifs de la stratégie communautaire : l'attractivité internationale et la compétitivité du tissu productif. Cela nous permettra de montrer que l'action économique du Grand Lyon s'est progressivement fondée sur l'articulation de trois ressources : le foncier, l'image et la « capacité de gouvernance ». Enfin, nous aborderons la question des intérêts au cœur de l'action économique. Cela nous permettra de revenir sur les conflits internes à la communauté urbaine, en soulevant la question de l'autonomie de l'administration vis-à-vis des intérêts sociaux, en particulier des entreprises installées dans le territoire et/ou des potentiels investisseurs.

2.2.1 Foncier, image et relations à la base des deux options métropolitaines¹³⁸ investies par le Grand Lyon

Comme nous l'avons précisé au début du chapitre, la communauté urbaine de Lyon récupère formellement la possibilité de mettre en œuvre des actions en soutien au développement des entreprises avec la loi ATR de 1992. Cette loi concerne les aides dites indirectes, qui intéressent tout particulièrement l'aménagement des zones d'activités et les aides immobilières. Il faut ajouter que la loi Chevènement de 1999 a contribué à consolider, voire à élargir, les prérogatives de la communauté urbaine, notamment en ce qui concerne la gestion des zones d'activités préalablement confiées aux communes¹³⁹. À partir de là et sur la base du principe de la clause de compétence générale, la communauté urbaine a pu développer dans le temps des actions de plus en plus diversifiées et structurées.

L'intervention économique du Grand Lyon se concentre sur plusieurs volets : l'action foncière et immobilière (ZA économiques et grand projets urbains), le marketing et la communication, l'animation de filières, ou encore le soutien à l'innovation et à l'entrepreneuriat (soutien aux créateurs d'entreprises, accompagnement, etc.). D'après une analyse des dépenses – soit des moyens investis dans l'action économique –, émerge clairement la prédominance de l'action foncière et immobilière. Le calcul de l'effort réel du Grand Lyon dans l'action économique n'est pas anodin. Nous nous appuyons sur les données analysées dans un rapport de la Chambre régionale des comptes entre 2000 et 2004, que nous allons ensuite confronter avec des chiffres plus récents du budget 2008 de la délégation au développement économique¹⁴⁰. D'après le

¹³⁸ Nous empruntons cette expression au géographe L. Halbert. Ce dernier, en analysant l'évolution des politiques de développement territorial, a pu mettre en avant la montée en puissance de la métropole comme catégorie d'action publique. Plus particulièrement, Halbert a identifié deux types d'options métropolitaines, à savoir des recettes territoriales utilisées par les élites urbaines : la première, dite d'attractivité, se donne comme objectif d'attirer des agents économiques extérieurs, capables d'assurer une inscription du territoire métropolitain dans les flux internationaux ; la deuxième est en revanche axée sur une valorisation des ressources recelées par le territoire. Au sein de cette deuxième « option métropolitaine », Halbert distingue enfin deux différentes approches d'ingénierie territoriale : la première dite « dure », axée sur les infrastructures et l'immobilier, et la deuxième « douce », axée sur la valorisation des biens immatériels, notamment relationnels. Ludovic Halbert, « Les deux options métropolitaines des politiques de développement territorial », *Annales de Géographie*, vol. 1/689, 2013, pp. 108-121.

¹³⁹ Le législateur a prévu la possibilité de confier aux communautés urbaines la gestion et l'entretien des zones d'activités (industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire) sous condition de mettre en place la TPU (taxe professionnelle unique). Chambre régionale des Comptes de Rhône-Alpes, *op. cit.* p. 5. Le Grand Lyon adopte la TPU en 2003. Ce choix va largement modifier les rapports entretenus avec les communes membres et jouera en faveur d'une plus large autonomie de la communauté urbaine. Pour un approfondissement de ce point spécifique, nous renvoyons à : Rachel Linossier, « Vertus et limites de la taxe professionnelle unique pour la conduite du développement économique local : le cas du Grand Lyon », in Plan Urbanisme Construction Architecture/PUCA. *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La documentation Française, 2009, pp. 179-198.

¹⁴⁰ Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, *op. cit.* La Chambre a procédé à une reclassification des comptes des budgets de plusieurs délégations, certes de la délégation au développement économique (à l'époque nommée DAEI) mais aussi de la délégation au développement urbain ainsi que d'autres directions. Ainsi, la Chambre fait remarquer que le montant calculé indiquant l'effort économique du Grand Lyon est sensiblement inférieur à celui indiqué par la communauté urbaine dans ses rapports d'activités (car ce dernier tient compte

tableau ci-dessous, extrait de ce rapport, on peut constater que la structure des dépenses est restée assez stable dans le temps – les variations dans le montant global dépendant essentiellement des financements « exceptionnels », en particulier des ZAC.

Tableau 5 Budget affecté au développement économique (K euro)

Nature de dépenses (K €)	2002	%	2003	%	2004	%
Dépenses action économique CA ¹	42560	0,54	11302	0,36	25621	0,48
ZAC ²	27443	0,35	14180	0,45	23701	0,44
Acquisitions foncières ³	8376	0,11	6186	0,19	4376	0,08
Exonération TP ⁴	70	0,01	177	0,01	152	0,01
Total action économique	78449	1,00	31845	1,00	53850	1,00
Total dépenses du CA	1088932		1308823		1385846	
% Action économique / TOT CA	7,20%		2,43%		3,89%	

Détail des comptes :

¹ **Action Économique** : il correspond à la rubrique « action économique - fonction 9 » dans le compte administratif du Grand Lyon. Il comprend les dépenses de la DAEI + subventions Euroexpo et Aderly + dépenses direction du foncier et immobilisation (loyers bâtiments vocations économiques) et RH (ressources humaines) DAEI.

² **ZAC** : La chambre régionale de comptes a ajouté le coût de ZAC à caractère économique, qui ne fait pas partie de la fonction « activité économique - fonction 9 », dont les dépenses directes (en cas de déficit) et pour des travaux (viabilité, etc.) des ZAC.

³ **Réserves Foncières** : Ils ne représentent que la partie à vocation économique des réserves foncières (la plupart affectées à des opérations d'urbanisme et de logement social).

⁴ **Coût pour mesures d'exonération de la TP (Taxe professionnelle)** : il s'agit d'une estimation du manque à gagner suite à des mesures d'exonération de la TP.

Le rapport d'activité fourni par la DAEI en 2004 (tableau 2 ci-dessous) indique que le montant des dépenses action économique s'élève à 38,3 M €, un chiffre sensiblement inférieur à celui calculé par la Chambre des comptes, à savoir 53,8 M €. Si on rentre dans le détail des comptes, on voit que presque 70% du budget de la DAEI est affecté aux investissements dans les zones d'activités. Au fil des années, ce rapport est resté stable, comme le montre le tableau ci-dessous, où les opérations foncières affectées au budget de la DGDEI et à d'autres budgets¹⁴¹ représentent presque 80% des dépenses de la délégation économique.

uniquement des dépenses afférentes à la direction développement économique). Pour les mêmes raisons, la comparaison avec les données actualisées en 2008 est donc limitée car nous disposons uniquement des chiffres du budget de la DGDEI.

¹⁴¹ Nous n'avons pas de données exactes d'allocation de ces budgets mais nous pouvons supposer qu'ils ont été alloués à la DGDU.

Tableau 6 Budget DAEI 2004

Budget DAEI 2004	M.€	%
Création entreprises et entrepreneuriat	1,2	0,031
Pôles d'excellence	3,8	0,099
Innovation	0,96	0,025
Marketing économique et implantation d'entreprises	2,3	0,060
Développement local	1,3	0,034
Immobilier d'entreprises	0,7	0,018
Requalification	2	0,052
Investissements Zones d'activités	26	0,680
Total	38,26	1,000

Source : Rapport d'observations définitives Chambre régionale des comptes Rhône Alpes sur le Grand Lyon, 2002-2004.

Tableau 7 Budget DGDEI 2008

ÉCONOMIE	19824867	0,175
Sciences de la Vie Cancéropôle / LyonBiopôle	4272313	0,038
Pôles d'excellence et pôles de compétitivité	6070630	0,054
Marketing	1040595	0,009
Animation territoriale et développement	419205	0,004
Immobilier dédié	510000	0,005
Requalification	6340669	0,056
Entrepreneuriat	1161455	0,010
Économie sociale	10000	0,000
Communication	386404	0,003
FONCIER	50373846	0,446
sécurisation	1113258	0,010
locations	3211195	0,028
entretien et travaux domaine privé	2312915	0,020
déconstruction	1538522	0,014
études	181900	0,002
copropriétés	1803195	0,016
Impôts	3201798	0,028
gestion administrative (contentieux etc.)	296632	0,003
acquisition foncière	36714431	0,325
OPÉRATIONS SUR AUTRES BUDGETS	42850243	0,379
opérations foncières pour projets	39426243	0,349
opérations pour le compte de tiers	3424000	0,030
Total	113048956	1,000

Source : Rapport d'activité de la DGDEI, 2008.

Si les chiffres font clairement émerger une concentration sur le levier foncier et immobilier, on ne peut pas pour autant ignorer que l'action économique se base aussi sur des actions fondées sur le déploiement de moyens humains dans des activités d'animation économique et territoriale. Cela est clairement annoncé dans le plan du mandat de 2001-2007 et confirmé dans le suivant. On fait référence au « capital organisationnel »¹⁴², à construire et à développer à travers l'établissement de relations de coopération avec les autres partenaires de l'action économique

¹⁴² Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, *op. cit.* p. 12.

locale. La construction d'un système d'acteurs intégré est donc considérée comme l'une des priorités d'actions, sur laquelle sont engagés les agents du Grand Lyon, comme nous l'avons vu auparavant. Il est intéressant de voir à quel point la construction et la communication organisée ensuite sur la présence d'un système dense de relations locales sont perçues comme une forme d'« avantage métropolitain »¹⁴³, entraînant un effet de sécurisation pour les entreprises. Ainsi, dans un document détaillant la stratégie économique de l'agglomération entre 2009 et 2011 (STRATÉCO)¹⁴⁴, on peut lire :

« La recherche de l'attractivité n'a de sens que si elle a pour corollaire un ancrage territorial fort, autrement dit si les entreprises s'inscrivent durablement dans la dynamique de développement de la métropole. C'est pourquoi les entreprises, au-delà des critères classiques d'attractivité, sont également sensibles à la gouvernance des territoires sur lesquels elles s'implantent, à l'existence des valeurs partagées ainsi qu'aux interactions qu'elles pourront nouer avec les acteurs économiques locaux. Par une action publique lisible, efficace et stable, les collectivités sont à même de garantir les mécanismes "lents" de la compétitivité ».

Si les avantages concurrentiels en termes d'offre de bureaux et de ZA sont deux leviers importants de l'action économique du Grand Lyon, c'est donc leur inscription dans un tissu local de relations denses, de confiance avec l'acteur public – les investisseurs et les opérateurs économiques – qui est aussi valorisée et recherchée. La valorisation de ces ressources immatérielles est par ailleurs au centre d'autres programmes d'actions mis en place par la communauté : l'accompagnement des entreprises (réseau de développeurs économiques), le soutien à l'entrepreneuriat (réseau Lyon ville de l'entrepreneuriat)¹⁴⁵, l'animation des filières et le soutien à l'innovation et à la R&D (en particulier des pôles de compétitivité). Ainsi, dans les actions qui relèvent plus typiquement d'une stratégie qu'on qualifie communément d'endogène, axée donc sur la valorisation des savoir-faire productifs et des synergies locales, il existe toujours une composante d'attractivité très forte qui se traduit dans la valorisation de ces ressources vis-à-vis des investisseurs potentiels. Cela est particulièrement visible lorsqu'on parle de filières dites d'excellence et de valorisation de systèmes d'innovation, comme le précise le président du Conseil de développement du Grand Lyon :

« L'axe fondamental c'est pour moi de communiquer vis-à-vis des investisseurs dans la concurrence mondiale, c'est la présence au MIPIM (Marché international de professionnels de

¹⁴³ Ludovic Halbert, *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.

¹⁴⁴ DGDEI, « Stratéco. Plan stratégique développement économique du Grand Lyon (2009-2011) », Grand Lyon, 2009, p. 127. Document interne, p. 10 « La métropole au cœur de la compétition mondiale ».

¹⁴⁵ Le réseau LVE a été lancé en 2003. Il bénéficie d'un cofinancement Grand Lyon (70%) et région Rhône-Alpes (30%). Le budget pour l'année 2009 s'élève à 1 M d'euro et il est principalement consacré à des activités de communication et de mise en réseau. Le dispositif LVE vise en effet à offrir un accompagnement aux entrepreneurs lyonnais au travers de services d'assistance mais aussi de mise en réseau (*networking*).

l'immobilier), c'est présence en Chine, etc. Et c'est aussi de montrer que ce n'est pas que du discours mais c'est une réalité objective dans le terrain quand on va visiter Lyon, on constate que les gens travaillent ensemble, on va visiter des centres de recherches et des universitaires, on voit tout ce qui s'est passé à Gerland, on voit les pôles de compétitivité qui ont été montés avec Renault Trucks et le couloir de la chimie, donc c'est tout ça »¹⁴⁶.

L'association de ces trois « ressources » territoriales – foncière, d'image et relationnelle – se trouve à la base de l'action économique du Grand Lyon, aussi bien dans le cas d'un modèle de développement métropolitain axé sur l'attractivité que dans la valorisation du tissu productif local.

2.2.2 La stratégie économique : entre intérêt d'agglomération et demandes particularistes

Nous avons vu que le foncier et l'offre immobilière représentent deux leviers principaux sur lesquels se fonde l'action économique du Grand Lyon, notamment du point de vue budgétaire. Ce tropisme immobilier de l'action économique locale n'est certes pas nouveau ; il est néanmoins possible de déceler des évolutions dans le temps, tant sur le plan des modes de valorisation de ces biens que sur celui de leur intégration au cœur de la stratégie de développement de l'agglomération.

Le service foncier fait partie des compétences de la communauté depuis les années 1980¹⁴⁷. Toutefois, c'est seulement à partir des années 2000 que l'on assiste au développement progressif d'une véritable politique foncière. Les acteurs locaux de l'immobilier soutiennent largement cette démarche. Ainsi, lors de l'assemblée générale de l'Aderly en 2000, la politique foncière et immobilière de l'agglomération est mise à l'ordre du jour. D'une part, le président du GIL-MEDEF Rhône de l'époque, Hervé Laurent, revient sur la nécessité d'encourager un investissement conséquent des promoteurs immobiliers privés dans l'agglomération. D'autre part, Brice Robert, délégué de la FNAIM (Fédération nationale de l'immobilier), qui est associée à l'Aderly, exprime le souhait d'une amélioration des zones d'activités économiques et du parc immobilier de l'agglomération. Il souligne en effet la « difficulté » de trouver des zones d'activités et des logements de « haut niveaux » dans le Grand Lyon. Le travail de l'Aderly lors des grands salons immobiliers internationaux (comme le MIPIM) est qualifié d'indispensable par les acteurs

¹⁴⁶ Entretien avec le président du conseil de développement, ancien directeur de l'Agence d'urbanisme, 22/06/2010.

¹⁴⁷ Il existait en effet dans les années 1980 et 1990 un département de l'action foncière. Ce dernier était à la fois prestataire de services en matière de terrains (prenant en charge la dimension foncière des projets d'investissement) et gérant du patrimoine foncier et immobilier de la communauté urbaine. Source : Grand Lyon, Bilan d'activité de la Communauté Urbaine, 1991, Archives du Grand Lyon.

politiques et économiques présents à la réunion, mais encore insuffisant pour attirer les investisseurs immobiliers. Une amélioration qualitative du parc foncier et immobilier est donc unanimement considérée comme nécessaire¹⁴⁸. Les services du Grand Lyon qui sont en charge de la politique foncière en matière d'activités économiques commencent dès lors à travailler sur une cartographie précise des zones d'activités dans l'agglomération (*cf.* Annexe n°5.5)¹⁴⁹. Cela va de pair avec un recadrage conséquent des modalités d'usage de la ressource foncière, devenu particulièrement explicite pendant le mandat de G. Collomb¹⁵⁰. Le directeur du développement local du Grand Lyon revient ainsi sur l'évolution des activités de la Direction de l'action foncière (DAF), qui a aussi été placée au sein de la délégation au développement économique :

« Il s'agissait d'un service qui achetait pour faire de la voirie. Depuis le début des années 2000, très rapidement on s'est mis à faire un système pour l'économie, avec plusieurs entrées, premièrement faire de la réserve foncière pour créer des zones d'activités demain, deuxièmement, étant donné qu'on a beaucoup acheté depuis dix ans, bien vendre des terrains à des entreprises pour un projet. Donc, si je suis une entreprise, je me développe, ça tombe bien, à coté de mon entreprise il y a un terrain Grand Lyon, il y en a énormément, vu qu'on est de grands propriétaires. Et troisièmement, et ça c'est nouveau, on achète du foncier des entreprises pour leur faire de la trésorerie et nous devenir propriétaires des terrains stratégiques.

Q : Mais finalement c'est un levier assez « classique » pour faire du développement.

R : Ce qui est nouveau c'est la capacité d'investissement du GL là-dessous. Il y a cinq, six ans, on n'avait pas la même puissance de feu qu'on a aujourd'hui. Avec la fin de la TP, on commence à redescendre un peu, mais c'est vrai que moi quand j'étais au foncier, 2004-2009, c'était les années fastes, avec la TP, c'était des années fabuleuses, on achetait énormément et on vendait énormément. Moi je vendais 15-20 millions par an de terrains GL, pas uniquement pour l'éco mais beaucoup pour l'éco. Soit en mettant en compétition des opérateurs (Pôle Pixel, Parc Urban Green), soit pour vendre à des entreprises du foncier »¹⁵¹.

¹⁴⁸ Procès-verbal de l'Assemblée Générale de l'Aderly, 06/03/2001. Source : Archives de la CCI de Lyon, Aderly.

¹⁴⁹ DGDEI, « Carte de l'offre foncière en matière d'activité économique », Grand Lyon, version du 16 octobre 2003. Archives du Grand Lyon.

¹⁵⁰ À partir de la fin des années 1990, la dimension économique de la gestion foncière et immobilière devient de plus en plus prégnante, comme le démontre l'intégration de la Direction de l'action foncière (DAF) au sein des services économiques. Cela n'exclut pas que le foncier soit aussi mobilisé dans le cadre d'autres objectifs du plan de mandat, dont l'urbanisme, les infrastructures et le logement social notamment (ce dernier drainant une partie importante des efforts et des réserves foncières). À cet égard, dans un document interne de réorganisation de l'activité des services de développement économique, on peut lire : « La direction de l'action foncière intervient à la racine même du projet puisque la maîtrise foncière conditionne la plupart des projets communautaires, la communauté urbaine étant une communauté d'aménagement. [...] L'absence d'une politique foncière se traduit par une absence de stratégie globale et par la juxtaposition de politiques sectorielles sans réelle cohérence, il y a une concurrence entre les différentes politiques (urbanisme, économie, logement social, écologie ...) sur un même territoire ». Si l'objectif est bien celui de développer une gestion d'agglomération du foncier en assurant une articulation de différents objectifs du plan du mandat, on peut néanmoins voir se dessiner progressivement une politique foncière à vocation typiquement économique. À partir de 2003 (à savoir suite à l'introduction de la TPU unique) la DGDEI réalise une première cartographie économique de l'offre foncière en repérant notamment des sites fléchés d'« intérêt d'agglomération », autour desquels vont converger les actions des services économiques et urbains (voir infra). Source : Grand Lyon, DGDEI, Carte de l'offre foncière en matière d'activité économique (version actualisée 16 octobre 2003). Archives du Grand Lyon. Voir aussi : Interview à Nicole Sibeud, octobre 2005.

URL : http://www.millenaire3.com/fileadmin/user_upload/interviews/Nicole_Sibeud.pdf.

¹⁵¹ Entretien avec le directeur du développement local, DGDEI, 02/03/2011.

Nous pouvons ainsi déceler un usage plus fin et stratégique de la ressource foncière, dont la planification cherche à répondre aux besoins manifestés par les entreprises dans le territoire. Par ailleurs, une articulation plus explicite est recherchée avec d'autres politiques de développement, notamment dans cadre des actions en soutien aux pôles de compétitivité¹⁵².

Suivant les orientations politiques et le cadrage donné à la politique économique à partir des années 2000, le volet foncier et immobilier a été progressivement articulé avec la stratégie (et le discours) de marketing territorial. Cette réorientation de la politique immobilière et foncière a été systématisée autour de la production d'un énième schéma de stratégie économique précédé par une concertation politique élargie. En 2008, la démarche « Schéma d'accueil des entreprises » (SAE) est lancée par le VP à l'économie :

« En 2008, un nouvel exécutif qui se met en place, un VP en charge du développement économique, D. Kimelfeld, qui prend à cœur cette question-là [la localisation des entreprises et la valorisation du foncier du Grand Lyon], qui comprend que c'est important de se poser la question de l'offre d'accueil économique et, dès son arrivé en 2008, il met en place un comité de pilotage, avec une dizaine de membres, des VP, qui sont en charge de l'urbanisme, de la logistique, du foncier, de l'université, du commerce. Il met tout le monde autour de la table et il crée une instance de gouvernance politique sur la question de l'offre d'accueil des sites économiques, sans qu'on ait créé ou écrit quelque chose, mais on met place tout suite la gouvernance, on ne perd pas de temps, le premier acte du mandat 2008-2014 »¹⁵³.

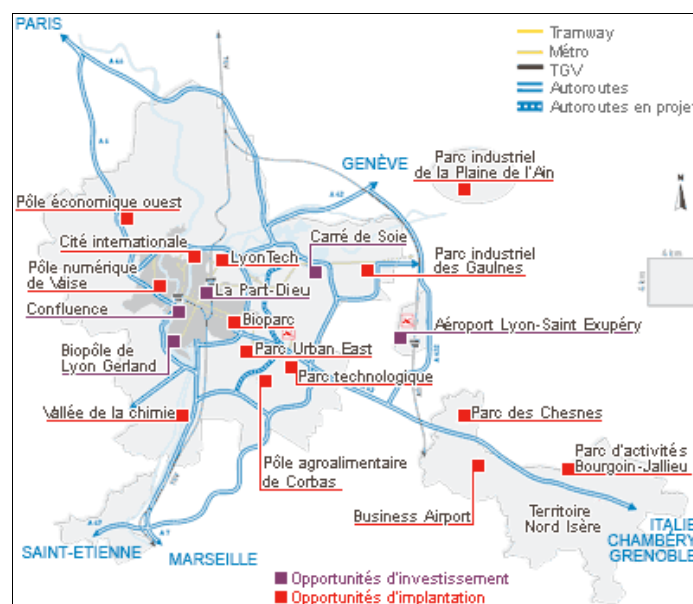
À partir de 2008, le SAE est devenu un instrument clé pour la mise en œuvre de politiques économiques communautaires sous plusieurs aspects¹⁵⁴. Sa vocation principale est de réguler le marché foncier et immobilier afin de le rendre sécurisant et attractif pour les entreprises – dans le cadre des projets d'implantation ou de relocation – et les investisseurs (promoteurs immobiliers). Il se veut un outil de programmation et de gestion foncière et immobilière utilisé pour construire et afficher une cohérence avec les grands projets urbains d'agglomérations et les actions plus typiquement économiques de soutien et d'animation de filières (*cf.* Image 1 ci-dessous).

¹⁵²Note au Bureau restreint du 27.10.2003, Archives du Grand Lyon, Versement 3796W004 Mission Coordination de services DGDEI restructuration. En effet, l'intervention du Grand Lyon dans la politique de soutien aux filières et aux *clusters* passe par des programmes d'action multiples : financement direct des pôles de compétitivité pour des projets de R&D, service d'animation de filières au travers d'un service d'études et de veille économique ainsi que par la mise à disposition du foncier pour la réalisation (directe ou déléguée) de projets urbains et d'équipement collectifs.

¹⁵³Entretien avec la chargée de mission du SAE, 17/06/2011.

¹⁵⁴Le SAE vise à planifier plusieurs interventions : requalification des zones industrielles, production de l'immobilier (parfois dédié à l'impulsion de filières en développement ou au soutien des territoires en difficulté), gestion et acquisition foncière. La requalification des zones industrielles (voirie et services urbains), qui date de 1995 représente un axe traditionnel de l'action foncière de la communauté urbaine. Le SAE a permis de l'articuler avec une politique plus explicite de programmation et de gestion de l'offre d'accueil des entreprises.

Image 5 Carte d'opportunités d'investissements et d'implantation dans l'agglomération lyonnaise



Source : <http://www.economie.grandlyon.com/>.

Les choix globaux d'investissements contenus dans le SAE sont faits sur la base des priorités politiques, esquissées dans le plan de mandat et qui ont été votées par le conseil communautaire dans le cadre du PII (Programme pluriannuel d'investissement)¹⁵⁵. Les investissements sont par la suite négociés au fur et mesure en fonction des demandes politiques et des résultats des concertations engagées avec les territoires au sein des « conférences des maires »¹⁵⁶. Le SAE est en effet un instrument technique de planification de l'offre foncière du Grand Lyon mais aussi un outil de concertation engageant les différents acteurs qui interviennent dans le domaine du développement économique¹⁵⁷. Le schéma a été discuté dès le départ au sein des instances de négociation territoriale (conférences de maires) et présenté aussi aux intérêts économiques organisés (CCI, MEDEF, etc.) et aux opérateurs de l'immobilier. Le SAE est présenté comme un

¹⁵⁵ CC Séance du 15 décembre 2008, Délibération n° 2008-0455.

¹⁵⁶ Le résultat de la concertation avec les maires est un document de phasage (temporel) des différents projets qui voient l'investissement de la communauté inscrit dans les PPI.

¹⁵⁷ « Il y avait la nécessité d'avoir un outil qui soit transversal, qui soit à la fois technique et politique, en même temps souple et très réactif. En somme, il nous fallait trouver un mode de gouvernance, un mode d'organisation et de communication pour arriver à programmer le bon niveau d'offre. [...] Quand on parle de développement économique, on ne parle pas seulement à un seul interlocuteur mais à divers interlocuteurs. On parle bien sûr aux maires des communes du Grand Lyon, on parle aux vice-présidents du Grand Lyon concernés par les différents sujets que je viens d'évoquer, on parle aussi aux entreprises et aux associations d'industriels, on parle aux partenaires du Grand Lyon, l'Esprit d'entreprise, en particulier aux chambres consulaires, mais aussi à la CGPME, au MEDEF. On parle enfin aux opérateurs privés : je pense aux promoteurs et aux aménageurs qui interviennent ou qui sont susceptibles d'intervenir sur nos territoires ». Procès-verbal du Conseil de Communauté, 2 novembre 2009 : SAE, Intervention de David Kimelfeld, VP Développement Economique.

dispositif de « gouvernance économique », qui vise à fédérer et à coordonner les différents acteurs du développement économique et urbain autour des mêmes valeurs et objectifs¹⁵⁸.

Par ailleurs, le schéma est couramment utilisé comme vecteur de la stratégie de marketing territorial. C'est autour du SAE que les services économiques du Grand Lyon ont élaboré un fléchage marketing des sites économiques de l'agglomération, en leur attribuant différentes « identités territoriales ». Ces identités sont par la suite intégrées par les différents partenaires du Grand Lyon, notamment l'Aderly, dans leur action de promotion et de communication de l'image de l'agglomération. Si ce fléchage marketing des sites économiques est considéré par les agents mêmes du Grand Lyon comme quelque peu stérile (voir ci-dessous), il représente néanmoins une ressource territoriale à faire valoir plus particulièrement dans les négociations avec les investisseurs :

« Donc alors vis-à-vis des investisseurs étrangers qu'on rencontre, quand il y a une délégation qui nous dit "comment vous pouvez défendre Part-Dieu, Carré de Soie, Gerland, Confluence, sans être en concurrence les uns avec les autres". On a essayé de créer un discours qui n'est pas forcément creux, pour voir quelles sont les identités propres de chacun des territoires, et du coup qu'est-ce qu'on va chercher à attirer. Donc c'est le SAE qui a cherché à voir ce qui faisait l'identité de chacun des sites. [...] Après, les promoteurs et les investisseurs ils font ce qu'ils veulent. Mais c'est aussi eux qui sont demandeurs pour éviter d'avoir aucun repère sur la stratégie qu'on conduit, comment on peut positionner les quartiers entre eux »¹⁵⁹.

Par le biais du SAE, les services ont essayé de mieux articuler action économique et politique foncière et immobilière avec les tendances du marché et les besoins exprimés par les entreprises de l'agglomération, comme le confirme la chargée de mission du SAE :

« Le schéma suit les évolutions des besoins d'entreprises. Les besoins des entreprises on les suppose *cleantech* et *biotech*, parce qu'on voit que c'est ce qui marche mieux, et c'est aussi beaucoup nos projets d'implantation et la FNAIM qui nous permet de savoir quel stock d'entreprises partent chaque année, quels sont les besoins qu'on arrive à satisfaire et quels sont les besoins qu'on n'arrive pas à satisfaire. Donc forcément, à un moment donné, on se dit "la demande de mes entreprises c'est ça, mon stock c'est ça ; est ce qu'il me manque des choses en terme de produits ?" Pour faire des choix en conséquence, d'investissements »¹⁶⁰.

Si donc le SAE est un outil de construction d'une stratégie collective, de planification et de communication de l'offre foncière et immobilière, c'est aussi un dispositif utilisé en « interne », pour favoriser le processus de rapprochement et l'alignement des priorités entre services urbains

¹⁵⁸ Ibid.

¹⁵⁹ Entretien avec le directeur de la Mission territoriale du projet urbain de Lyon Gerland, 05/07/2011.

¹⁶⁰ Entretien avec la chargée de mission du SAE, 17/06/2011.

et économiques, que nous avons évoqués auparavant. Le schéma est considéré comme une sorte de feuille de route contenant des principes et des orientations que tous les agents du Grand Lyon sont censés intégrer. Ce rapprochement ne s'est pas fait sans frottements ou conflits internes aux services, qui soulèvent parfois des questionnements sur l'orientation de la politique du Grand Lyon, en termes de garantie de l'intérêt général. Ainsi s'exprime la directrice à l'aménagement du Grand Lyon à propos de la politique de vente des terrains propres à la communauté urbaine aux entreprises soucieuses de s'installer dans l'agglomération :

« Est-ce que le développeur économique c'est l'agent de l'entreprise ou l'agent du Grand Lyon ? C'est une vraie question. Donc il arrive qu'on se demande est-ce que ça vaut vraiment la peine qu'il y ait une ristourne des efforts, voire des subventions des pôles de compétitivité, toute l'ingénierie que l'on peut développer, mais cette entreprise elle est en droit commun, donc on n'a pas de raisons de lui faire des faveurs particulières ou alors elle va dans le diffus. Il faut aussi savoir que nous quand on monte nos prix de sortie il faut qu'on fasse attention à ne pas être décrochés par rapport au marché »¹⁶¹.

Cet extrait d'entretien nous amène à questionner plus globalement les finalités et les modes modes d'interventions dans l'action économique privilégiés par la communauté urbaine, qui feront l'objet des conclusions de cette section.

2.3 Conclusion de la section 2

L'entretien cité ci-dessus suggère l'existence de résistances internes à la machine bureaucratique du Grand Lyon, portées par des fonctionnaires territoriaux qui soulèvent ouvertement la question des contradictions entre l'intérêt général et l'intérêt particulier des acteurs privés. On voit ainsi émerger des brèches, des dysfonctionnements démocratiques, dans ce mode de régulation de l'action économique et d'intégration des intérêts qu'on a qualifiés au début de ce chapitre de « post-dirigiste ». Pour autant, c'est précisément ces conflits internes aux services qui nous permettent de qualifier ce mode de régulation de post-dirigiste. Ces conflits montrent en effet l'existence d'une culture administrative, d'un *ethos* public, qui caractérise les agents territoriaux du Grand Lyon. Toutefois, nous avons vu dans notre analyse que cet *ethos* public est loin d'être uniforme, et surtout exempt de formes de pénétration des pratiques et des catégories d'action émanant de la sphère privée. Ces dernières se répercutent aussi sur les types de mesures et d'actions qui sont réalisées. En effet, pendant le premier mandat de G. Collomb, on a vu que la délégation au développement économique s'est concentrée en priorité sur des mesures ciblant des entreprises des secteurs *high-tech*. Il n'en demeure pas moins que la présence des

¹⁶¹ Entretien avec la directrice de l'aménagement, DGDU, Grand Lyon, 14/05/2011.

fonctionnaires territoriaux en mesure de mettre en question des directives politiques considérées comme trop inclinées à seconder les intérêts privés est un signe évident de la force de l'administration et surtout de sa différenciation vis-à-vis de la sphère sociétale.

L'analyse du fonctionnement concret de l'administration communautaire que nous avons menée dans cette section nous a permis de faire ressortir certaines caractéristiques de la régulation dirigiste, particulièrement visible dans la place qu'y occupent la technostucture et le tandem qu'elle constitue avec l'exécutif communautaire (le président et quelques VP de premier rang). Plus particulièrement, nous avons vu que les leaders politiques se sont progressivement approprié des codes techniques, pour s'approcher de la figure du « technotable »¹⁶². Dans cette optique, la maîtrise des codes techniques et de l'expertise dont disposent les agents du Grand Lyon nous permet de renforcer notre analyse du « modèle lyonnais » reproduisant localement un mode de régulation dirigiste propre à l'État central. En effet, comme le soutient L. Rouban¹⁶³, c'est typiquement dans l'association entre projets techniques élaborés par la technostucture, difficilement appropriables par la société civile au sens large en raison de leur technicité et projets politiques, qu'il faut lire l'idéaltype de l'État fort que l'on retrouve dans le cas français¹⁶⁴.

3 Les relations avec la région : le scénario du darwinisme territorial

Nous avons vu que la période qui va du début des années 1990 à 2010 se caractérise par une montée en puissance de la métropole lyonnaise, qui s'est exprimée par la capacité de la communauté urbaine à se doter d'une stratégie de développement économique. Au début des années 1990, cette trajectoire était pourtant loin d'être un processus inéluctable. À cette époque, un certain engouement politique, médiatique et académique entoure en effet les institutions régionales, qui semblent destinées à s'imposer comme actrices à part entière de l'action publique territoriale, en particulier dans le domaine du développement économique. Cette « atmosphère régionaliste » était particulièrement ressentie en Rhône-Alpes – région qui attire l'attention des chercheurs comme possible laboratoire de la régionalisation¹⁶⁵. Vingt-ans plus tard, nous assistons plutôt à une métropolisation, tandis que Rhône-Alpes semble être restée une éternelle promesse, notamment dans le champ du développement économique¹⁶⁶. Malgré un

¹⁶² Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999. Voir aussi : Gilles Pinson, *op. cit.*

¹⁶³ Luc Rouban, *La fin des technocrates*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

¹⁶⁴ Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Hachette, 1982.

¹⁶⁵ Le terme est emprunté à : Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer, Philippe Warin [et al.], *La région, laboratoire politique une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2000.

¹⁶⁶ Il est en effet frappant de constater que le bilan très critique dressé par P. Le Galès au milieu des années 1990 sur les politiques économiques régionales, qualifiées, à quelques rares exceptions près, de « faiblement développées et

investissement précoce et les efforts consentis par le conseil régional dans ce secteur de l'action publique, la région n'a pas réussi à assumer un rôle d'orientation des politiques de développement économique. Dans cette section, nous allons plus précisément mettre à plat les raisons pouvant expliquer cette consécration difficile de la région Rhône-Alpes comme acteur-pivot du développement économique territorial¹⁶⁷.

Nous approfondirons d'abord le contexte institutionnel national pour nous pencher ensuite sur le système d'acteurs régionaux. Contrairement aux mécanismes que l'on a pu observer en Lombardie, essentiellement de type incitatif, l'analyse du cas rhônalpin nous amènera à insister sur des facteurs institutionnels de frein à la régionalisation. Le cadre législatif a notamment été beaucoup moins favorable en France qu'en Italie : de nombreuses contraintes se posent en effet à l'action des conseils régionaux en soutien au développement économique, allant de l'absence de ressources législatives aux rapports ambigus entretenus avec les services étatiques. Enfin, le contexte français est marqué par une faible mobilisation des intérêts économiques organisés à l'échelle régionale. Historiquement, le patronat français se caractérise par la force de ses organisations de branches agencées à l'échelle départementale. Les unions patronales régionales connaissent dès lors un double handicap en raison de leur caractère interprofessionnel et interdépartemental. Comme cela a été démontré par la littérature, l'ensemble de ces facteurs n'est pas spécifique à Rhône-Alpes. Il s'agit là de faiblesses historiques dont souffre l'échelon régional en France. Pour se saisir des raisons qui expliquent la difficile légitimation de la région Rhône-Alpes dans le domaine économique, il nous faut donc analyser plus précisément les modalités de prise en charge et d'exercice de cette compétence par les élites politico-administratives régionales en relation avec les autres acteurs intervenant dans ce domaine, en particulier les agglomérations. Ainsi, dans cette section, nous montrerons que les difficultés rencontrées par le conseil régional rhônalpin dans l'élaboration d'une stratégie économique relèvent certes de limites structurelles mais aussi de facteurs socio-politiques, tels que l'instabilité électorale, l'absence d'un *leadership* politique sur le long terme et la compétition montante avec les agglomérations, notamment avec la métropole de Lyon.

insignifiantes » (« *poorly developed and insignificant* »), se trouve substantiellement confirmé dix ans plus tard par les analyses de D. Béhar et P. Estèbe (voir infra). Nous renvoyons à : Patrick Le Galès, « Regional economic policy, an alternative to French Jacobinism? », *Regional Politics and Policy*, vol. 3/4, 1994. Et Daniel Béhar et Philippe Estèbe, « Développement économique: la fausse évidence régionale. », *Les Annales de la recherche urbaine*, novembre 2006, pp. 40-49.

¹⁶⁷ Notre analyse souffre d'un « biais » sectoriel et elle n'a pas vocation à dresser un bilan de la régionalisation de l'action publique territoriale. Cette dernière est en effet soumise à de fortes variations sectorielles, voire infra-sectorielles, selon les programmes d'actions. Pour une analyse détaillée et récente de ces processus de variations dans différents domaines d'action nous renvoyons à : Sylvain Barone, *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011.

3.1 Les limites institutionnels à la régionalisation et l'héritage de l'État centralisateur

Avant de nous lancer dans l'analyse du système d'acteurs rhônalpin et des interventions en soutien au développement économique, un très bref exposé des traits distinctifs de la régionalisation en France s'impose afin de pouvoir isoler au mieux les facteurs de variation de type national dans notre réflexion. Tout d'abord, nous pouvons observer que, contrairement au cas italien, les réformes de l'organisation territoriale engagées durant les vingt dernières années (post-1990) n'ont pas fait nettement pencher la balance des relations interterritoriales en faveur de l'échelon régional¹⁶⁸. L'« Acte II de la décentralisation » a en effet confirmé le *statu quo*, sans entraîner un changement de l'économie générale de la régionalisation¹⁶⁹.

Dans la première partie de cette thèse, nous avons déjà pu souligner dans quelle mesure la régionalisation en France s'est faite sous l'aile protectrice de l'État, dans un souci de régionalisation de la planification nationale, notamment de la politique d'aménagement du territoire. Cette « empreinte de l'État centralisateur »¹⁷⁰ a fortement marqué les modalités de déploiement (et d'analyse) du fait régional en France. Ce dernier se caractérise en effet par son caractère sectoriel, intimement lié aux découpages des politiques publiques étatiques. Comme l'explique R. Balme, « la réforme de décentralisation aboutit moins à la constitution d'un gouvernement régional doté de politiques publiques autonomes qu'à une régionalisation de l'action publique, c'est-à-dire à l'institution d'un espace régional d'interdépendance et d'action collective entre les participants aux processus de l'action publique »¹⁷¹. Cette régionalisation « par les politiques publiques » n'a pas été sans effets sur les problématiques qui s'imposent aux gouvernements régionaux et sur les stratégies mises en place par ces derniers afin de pouvoir s'imposer comme des acteurs à part entière dans les systèmes d'action publique en train de se régionaliser. Ces derniers se caractérisent en effet par la présence de plusieurs acteurs, dont l'État – avec ses services déconcentrés et les filiales territoriales d'agences et de sociétés nationales –, les départements et, de manière de plus en plus importante, les agglomérations. Le renforcement

¹⁶⁸ Des avancées importantes peuvent néanmoins être soulignées, notamment sur le plan organisationnel et politique. Comme le souligne R. Pasquier, progressivement les régions ont vu leurs services s'étouffer et se professionnaliser. Par ailleurs, la modification des modes de scrutin introduite en 2003 (avec l'abrogation du système proportionnel) a permis de stabiliser politiquement les gouvernements régionaux. La loi de 2004 (voir infra) a, pour sa part, donné une reconnaissance constitutionnelle à la région et prévu un élargissement (bien que timide) de ses compétences. Romain Pasquier, *Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012. p. 212.

¹⁶⁹ Sylvain Barone, *op. cit.* p. 13.

¹⁷⁰ Alain Faure, « Introduction: Au-delà des compétences régionales », in Sylvain Barone. *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011, pp. 113-116.

¹⁷¹ Richard Balme, « La région française comme espace d'action publique », in Patrick Le Galès, Christian Lequesne. *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, pp. 179-198. p. 180.

de l'échelon régional passe ainsi en France¹⁷² par la capacité des gouvernements régionaux à « faire avec » l'État et les autres intérêts locaux agissant dans les différents domaines de l'action publique régionale. Cette capacité implique un travail d'intermédiation et de coordination qui s'avère pourtant très difficile à implémenter¹⁷³.

Si de manière générale nous pouvons déceler des différences institutionnelles considérables avec le contexte italien – notamment en ce qui concerne les prérogatives législatives des régions, les compétences déléguées et exercées de manière exclusive, leurs autonomie et capacités d'investissements – l'analyse des contraintes posées à l'action régionale reste toutefois très variable selon les secteurs d'interventions¹⁷⁴ et les systèmes d'acteurs territoriaux.

Pour ce qui est des secteurs d'interventions, le développement économique est assez représentatif des multiples tensions auxquelles les régions sont confrontées dans l'exercice de leurs compétences. Il s'agit en effet d'un champ d'action publique fortement investi par les gouvernements régionaux, dans un souci de renforcement de leur légitimité politique. Au fil du temps, l'action des conseils régionaux a toutefois dû faire face à deux types de contraintes : d'une part, la persistance d'un cadre législatif ambigu ne permettant pas à la région le plein exercice de ses fonctions ; d'autre part, la concurrence avec d'autres échelons et acteurs, notamment les agglomérations.

En ce qui concerne l'ambiguïté du cadre législatif, nous pouvons rappeler brièvement les modifications introduites par l'« Acte II de la décentralisation » et plus particulièrement par la loi de 2004. Cette dernière a attribué aux régions des compétences de coordination des interventions, les désignant comme « chefs de file » du développement économique¹⁷⁵. Comme le fait remarquer un rapport de la Cour des comptes, il s'agit sur le papier d'une avancée considérable : en effet auparavant les compétences des collectivités territoriales, et notamment des régions, étaient uniquement envisagées en termes d'octroi d'aides (directes et indirectes) aux

¹⁷² Au contraire, dans le cas du régionalisme italien, de type quasiment fédéraliste, nous avons montré que les régions disposent d'une marge de manœuvre et surtout d'autonomie claire et définie dans la conduite des affaires régionales (notamment à partir de 2001). La régionalisation a dès lors pris la forme d'une « autonomisation » effective de l'action publique régionale.

¹⁷³ Daniel Béhar, « Régions et métropoles : entre rivalités géopolitiques et agencements coopératifs », *Pouvoirs Locaux*, vol. 1/96, 2013, pp. 42-47.

¹⁷⁴ Comme le souligne Pasquier, les réformes de décentralisation ont attribué des domaines de spécialisation aux différents échelons territoriaux. La région aurait ainsi vocation à intervenir davantage dans l'aménagement du territoire, la planification et l'action économique. Toutefois, en raison de l'existence de la clause générale de compétence, on est face à une situation beaucoup plus enchevêtrée, dans laquelle les collectivités territoriales interviennent dans plusieurs secteurs de l'action publique, où il est possible de déceler un intérêt local. Romain Pasquier, *op. cit.* pp. 194-195.

¹⁷⁵ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000804607&dateTexte=&categorieLien=id>. Consulté le 12/04/2014.

entreprises¹⁷⁶. Cela avait débouché sur une multiplication des mesures hors de toute stratégie de pilotage clairement affichée et surtout contractualisée avec les territoires infrarégionaux et les partenaires socioéconomiques. La loi de 2004 vise à surmonter ces limites en incitant les régions à élaborer des schémas de développement en concertation avec les collectivités locales et les partenaires sociaux. Ceci dit, l'État n'a pas fourni de moyens conséquents aux régions pour exercer ce rôle de coordination. Cette mesure a en effet été prévue à titre expérimental. Ainsi, à l'échéance des premiers schémas (2010), un flou législatif s'est installé. La plupart des régions ont fait le choix de reconduire la démarche ; les schémas ont alors été rebaptisés « stratégies de développement », à savoir des documents d'orientation, sans aucune valeur contraignante. Par ailleurs, l'État, tout en ayant délégué la compétence de développement économique aux régions, ne s'est pas retiré des territoires. Les conseils régionaux coopèrent toujours avec un grand nombre de services et d'organismes étatiques dans le cadre de nombreux projets partenariaux, avec lesquels ils entretiennent des liens de coopération, mais aussi de rivalité¹⁷⁷.

En dépit de ces limites, certaines régions ont su développer une capacité d'action dans le domaine du développement économique, en s'appuyant tout particulièrement sur les opportunités offertes par la politique européenne de compétitivité et d'innovation (Stratégie de Lisbonne). Ceci est notamment le cas de la région Aquitaine, qui a fait de l'innovation la clé de voûte de sa stratégie économique, en développant une stricte articulation entre l'usage des fonds européens et les interventions régionales en soutien au développement économique. Les financements européens ont été prioritairement orientés vers certains projets déjà fortement investis par le conseil régional, en permettant ainsi d'élargir le retentissement de son action économique¹⁷⁸. Par ailleurs, la présence des collectivités infrarégionales, notamment des

¹⁷⁶ Cour des comptes, *op. cit.*

¹⁷⁷ Le cas de la gestion des Fonds européens de développement régional (FEDER) est assez représentatif du rapport de coopération/rivalité existant entre les régions et l'État. Contrairement au cas italien, jusqu'en 2014 les régions n'étaient pas « autorités de gestion » indépendantes de ces fonds (mis à part le cas exceptionnel de l'Alsace). Cela a débouché sur une grande variété de cas de figure d'équilibre de pouvoir selon les situations régionales et locales. Romain Pasquier, *op. cit.* p. 247. Il n'en demeure pas moins que l'État, à travers à la fois ses services déconcentrés (DIRECCTE, ARDI), bien que de manière de moins en moins décisive, et ses agences nationales (notamment la BPI, ex-OSEO), est resté un partenaire clé, avec un pouvoir non-négligeable dans les négociations sur les choix d'affectation des fonds européens régionaux (tant dans la phase de négociation de définition des axes stratégiques que dans celle de mise en œuvre et de sélection de projets spécifiques).

¹⁷⁸ Dans le cadre d'une enquête que nous avons menée sur le développement des capacités politico-institutionnelles des régions dans la gestion des fonds européens en France et en Italie, nous avons pu montrer que le cas de l'Aquitaine se caractérise précisément par une capacité du conseil régional de se servir des fonds européens pour développer et élargir l'ampleur des programmes d'action prévus dans la stratégie économique régionale, voire permettre d'en développer de nouveaux. Cette capacité repose sur plusieurs facteurs, dont le *leadership* politique du président A. Rousset (1998-en cours). Ce dernier, à partir d'un investissement à plusieurs échelles – européenne, nationale (au travers la présidence de l'ARF) et locale (à travers des liens de forte proximité noués avec les réseaux économiques) – a permis durant les dernières années au conseil régional de monter en légitimité politique. Rousset a en effet relié sa figure à un projet politique de transformation de l'image de la région Aquitaine, d'une région connue uniquement pour le tourisme et l'agriculture à une « région innovante », tant du point de vue technologique que

intercommunalités, ayant développé une action économique plus ou moins intégrée et volontariste, constitue un facteur de variation important, qui peut jouer en faveur des régions.

Ainsi, comme l'a montré R. Pasquier¹⁷⁹, nous sommes plutôt confrontés à des situations très contrastées quant à la consolidation des politiques régionales, *a fortiori* quand les interventions concernent le développement économique. S'il existe des contraintes institutionnelles considérables (notamment lorsqu'on compare avec le contexte italien), il n'en demeure pas moins que toutes les régions ne peuvent pas s'approprier cette compétence avec la même vigueur. Nous verrons ci-après si et par quels moyens le conseil régional de Rhône-Alpes a été en mesure de s'emparer de ces limites structurelles.

3.2 Le « laboratoire rhônalpin »¹⁸⁰ : du temps de pionnier à l' « agencification »

La région Rhône-Alpes est connue pour avoir fortement investi le domaine du développement économique à partir des années 1990, en multipliant les mesures et les dispositifs, au niveau local mais aussi international, afin de pouvoir s'imposer comme une région économiquement et politiquement « forte ». Dans un premier temps, nous allons approfondir les initiatives mises en place, en nous focalisant plus particulièrement sur les programmes dans lesquels la région a fait preuve d'une certaine capacité d'innovation politique en termes de production de politiques publiques, tant sur le plan du contenu que des procédures. Dans un second temps, nous allons interroger son positionnement vis-à-vis des autres acteurs intervenant dans ce champ d'action publique, en approfondissant notamment les relations entretenues avec les agglomérations et plus particulièrement avec l'agglomération lyonnaise.

social. L'activisme du président s'est tout particulièrement manifesté dans le cadre des négociations avec l'État pour la gestion des fonds FEDER. Ainsi, pour la période 2008-2014, le conseil régional d'Aquitaine a pu obtenir la gestion en totale autonomie (au travers du mécanisme de la subvention globale) de l'axe consacré à l'innovation (représentant par ailleurs la moitié du programme opérationnel). La gestion directe des fonds a permis au conseil régional de renforcer progressivement sa position dans le système d'acteurs de l'innovation, pour s'imposer comme un acteur pivot au détriment notamment des services déconcentrés de l'État. Pour plus de détails nous renvoyons à : DiAP Politecnico di Milano, « INSTED Scientific Report », Luxembourg, ESPON, 2012. « Aquitaine case study » pp. 29-65.

URL : http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/TargetedAnalyses/SMART-IST/SMART-IST_Draft_Final_Report_including_scientific_part.pdf

¹⁷⁹ Romain Pasquier, *op. cit.*

¹⁸⁰ Ce titre est une citation de l'ouvrage collectif : Bernard Jouve [et al.], *op. cit.*

3.2.1 Une instabilité politique sur le long terme

L'analyse de la consolidation de Rhône-Alpes comme acteur « ordonnateur » du développement économique régional ne peut pas faire abstraction des conditions politico-institutionnelles locales et plus particulièrement des alternances partisans. Dans le cas lombard, nous avons montré à quel point la continuité politique et plus particulièrement l'existence d'une communauté de pensée autour de la doctrine de la subsidiarité, que la classe politique régionale a contribué à alimenter et à souder, peuvent être considérées comme deux éléments clés ayant permis la montée en puissance de l'échelon régional. Dans cette optique, le cas de Rhône-Alpes se caractérise en revanche par une instabilité politique sur le long terme et par l'absence d'un projet régional, ou régionaliste¹⁸¹, bien spécifique.

Encadré 21 Chronologie électorale de la région Rhône-Alpes 1988-2014

1988-1992	Premier mandat de C. Million (UDF) qui succède à C. Béraudier (UDF)
1992-1998	Début du deuxième mandat de C. Million (UDF) à la présidence du conseil régional.
1998-1999	C. Million élu avec les votes du FN, ensuite obligé à démissionner, suite à la décision du Conseil d'État qui invalide les élections.
1999-2004	Anne-Marie Comaparini (UDF), élue présidente avec le support des conseillers PS et UDF refusant l'alliance avec le FN.
2004-2010	Jean-Jack Queyranne (PS) élu président du conseil régional Rhône-Alpes. Assemblée régionale (157 membres) : Groupe Socialiste, Écologiste et apparentés (PSEA), 47 membres ; Parti communiste, 15 ; Groupe Verts et apparentés, 20 ; Parti radical de gauche, 7 ; UMP et apparentés, 27 ; Centristes, 10 ; Modem : 8 ; FN, 18 ; autres.
2010-2015	Réélection de J.J. Queyranne. Assemblée régionale (157 membres) : PS, 48 ; Front de gauche, 10 ; Europe Écologie les Verts, 37 ; Parti radical de gauche, 5 ; UMP, 40 ; FN, 17 ; autres.

Du point de vue de la gouvernance politique, deux moments distincts peuvent être identifiés : d'abord, le moment des « pionniers » correspondant grosso modo aux deux mandatures du centriste C. Million (1988-1998) et ensuite, le moment de la « normalisation » de la vie politique régionale, qui se déploie tout au long des dix années suivantes, pendant les deux mandats du socialiste J. J. Queyranne. Entre les deux (1998-2004), on trouve une période de déstabilisation politique profonde, marquée par le fameux « séisme électoral de 1998 »¹⁸², lorsque que, face à

¹⁸¹ Au sens d'un projet valorisant, voire construisant une identité territoriale régionale partagée.

¹⁸² Pascal Perrineau et Dominique Reynié, *Le vote incertain : les élections régionales de 1998*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

des résultats électoraux n'assurant pas une majorité claire des conseils régionaux, une alliance avec le FN est envisagée à droite dans plusieurs régions, allant parfois jusqu'à sa concrétisation.

Les années 1990 s'ouvrent avec la réélection du centriste C. Million, qui avait succédé au président C. Béauradier en 1988. Nous avons déjà souligné dans la première partie de cette thèse dans quelle mesure l'arrivée de C. Million a fait bouger les équilibres traditionnels au sein du conseil régional, avec la montée en puissance d'une nouvelle classe politique en partie ressortissante de la société civile mais surtout porteuse d'une nouvelle vision pour l'institution régionale. Comme le précise de B. Jouve, la stratégie de légitimation du conseil régional infléchie par C. Million passe d'abord par une mobilisation des ressources extérieures sur le plan international, pour s'attacher ensuite – à partir du début des années 1990 – à une entreprise de changement des règles du jeu politique local, en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire¹⁸³. Pendant le premier mandat de C. Million, la politique du conseil régional s'oriente en effet prioritairement vers des créneaux facilement médiatisables et communicables, dont les deux axes majeurs sont la coopération interrégionale – à travers le réseau de quatre moteurs d'Europe – et la politique européenne – avec l'ouverture d'un bureau de représentation à Bruxelles. La réélection de Million en 1992 correspond à un moment de consécration de son *leadership* et du projet politique consistant à rendre de plus en plus autonome le conseil régional vis-à-vis des orientations étatiques. Le conseil régional de Rhône-Alpes décide alors de se doter en 1992 d'un document stratégique pour le développement et l'aménagement du territoire¹⁸⁴, en anticipant de facto le processus d'élaboration du Contrat de Plan État/Région¹⁸⁵. Le document élaboré par les services régionaux se propose de préciser les priorités d'aménagement et de développement du tissu productif rhônalpin, mais il a plus particulièrement pour ambition de montrer un nouvel activisme vis-à-vis des politiques de l'État. Ainsi on peut lire : « Il faut abandonner tout état d'esprit défensif et revendicatif, notamment à l'égard de la capitale et de l'Île de France, pour développer une stratégie offensive de propositions crédibles et mobilisatrices »¹⁸⁶. Ce schéma peut être considéré comme une sorte de manifeste pour l'affirmation politique et économique de la région Rhône-Alpes. Pourtant, ce sursaut régionaliste s'estompe face à plusieurs obstacles, notamment législatifs – avec l'approbation de la loi Pasqua renforçant *de jure* le rôle des préfets des régions – mais plus particulièrement électoraux. Les élections de 1998 vont marquer un coup d'arrêt brusque à cette séquence politique, pendant

¹⁸³ Bernard Jouve, *op. cit.*

¹⁸⁴ Région Rhône-Alpes, « Schéma d'aménagement et de développement. Document de travail », 1991. Source : Archives de la Région Rhône-Alpes.

¹⁸⁵ Rappelons que le Contrat de Plan est le document officiel régulant la stratégie d'aménagement territorial contractualisée avec l'État (*cf.* chapitre 3).

¹⁸⁶ Région Rhône-Alpes, *op. cit.* Source : Archives de la région Rhône-Alpes. p. 33.

laquelle le conseil régional, bien qu'avec un personnel et des services très limités, avait fait preuve d'un fort volontarisme politique (voir infra).

Dans de nombreuses régions, les résultats des urnes sont en effet très fragmentés, rendant la formation des majorités régionales particulièrement ardue. Face à cette situation, la possibilité d'une alliance avec le FN est évoquée : Rhône-Alpes fait partie du groupe des cinq régions dans lesquelles une alliance avec le FN sera effectivement mise en place. Toutefois, à l'instar d'autres régions, cet épisode est à la base d'un délitement du parti de centre-droit (UDF) qui ne permettra pas à C. Million de s'assurer un soutien suffisant pour gouverner. Après moins d'un an, Million se trouvera par ailleurs obligé à démissionner en raison d'une décision du Conseil d'État invalidant son élection pour un vice de forme. La candidate centriste A.M. Comparini (proche de R. Barre) sera alors élue en 1999 avec les voix du PS et des conseillers régionaux UDF opposés à l'alliance avec le FN. Pendant le mandat d'A.M. Comparini, la région engage des réformes importantes sur l'organisation des services. Le choix est fait de renforcer l'administration, censée devenir le « principal vecteur d'affirmation du pouvoir régional dans la conduite des projets »¹⁸⁷. Toutefois, Comparini peine à imposer un projet de transformation politique de la région¹⁸⁸. Elle sera par la suite battue aux élections de 2004 par le socialiste J. J. Queyranne¹⁸⁹, réélu en 2010. Les deux mandats de Queyranne, et plus particulièrement le deuxième, se caractérisent par une importante présence des Verts, qui décrochent plusieurs postes clés de VP. Pendant cette période qu'on pourrait nommée de « normalisation » de la vie politique régionale, on assiste à une affirmation conséquente de la figure du président et de son cabinet ainsi qu'à une progressive stabilisation de la vie politique régionale, en raison de l'introduction en 2003 d'un nouveau mode de scrutin. Par ailleurs, les services vont croître en nombre et en types de fonctions et d'activités recouvertes. Comme nous le verrons, ce renforcement organisationnel s'accompagne toutefois d'une progressive « ossification » des pratiques de travail et à un moindre engagement dans les activités de type stratégique ou d'animation et de mise en contact des différents acteurs que la région vise à accompagner, voire à coordonner (voir infra).

Sans vouloir établir un lien mécanique entre instabilité politique et portée de l'action régionale, il n'en demeure pas moins que, en comparaison au cas lombard, Rhône-Alpes manque d'un projet politique sur le long terme, orienté vers l'affirmation politique de la région construite soit sur une

¹⁸⁷ Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer, Philippe Warin[et al.], « Introduction. L'expérimentation: portée et limites de l'atout maître de la région », in *La région, laboratoire politique une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2000, pp. 15-33. p. 28.

¹⁸⁸ *Ibid.*

¹⁸⁹ Avant d'entamer le mandat comme président du conseil régional, J. J. Queyranne a recouvert de nombreux mandats au plan local comme national : il a été pendant plusieurs années maire de Bron, conseiller à la communauté urbaine de Lyon, député et enfin ministre du gouvernement Jospin.

base identitaire, à l'instar de la Bretagne, soit affiliée à une figure politique, comme cela a été le cas en Aquitaine avec le président A. Rousset. Ces facteurs s'avèrent être à la base de la construction d'une légitimité politique à faire valoir vis-à-vis d'autres acteurs intervenant dans les domaines d'action régionale, notamment les agglomérations, et de ralliement, de construction de coalitions, en particulier avec les acteurs socio-économiques¹⁹⁰. Cette instabilité politique n'a pas empêché pour autant au conseil régional de faire preuve d'une capacité d'innovation sur le plan des instruments et des actions menées. Toutefois, sur le long terme, l'action de la région se caractérise par une difficulté à inscrire ces programmes au sein d'un projet de développement économique territorial spécifique et surtout partagé par les autres acteurs territoriaux, collectivités locales et organisations d'intérêts économiques.

3.2.2 Un renforcement de la machine organisationnelle au détriment de la visibilité et de l'animation territoriale

Dans les années 1990, l'engagement de la Région Rhône-Alpes dans le développement économique est qualifié d'avant-gardiste, notamment dans le champ de l'innovation et du soutien à l'export des PME¹⁹¹. À cette époque, le conseil régional – qui compte avec un budget et un personnel encore très limité (voir infra) – fait preuve d'un volontarisme politique très marqué et d'une capacité d'innovation des pratiques de travail. L'action du VP au développement économique, l'industriel lyonnais A. Mérieux (1988-1998), contribue à donner de la lisibilité et surtout de la visibilité aux programmes d'action promus par le conseil régional en soutien au développement économique. Ainsi, les (très) nombreuses aides régionales sont organisées en trois volets, correspondants aux phases de développement des entreprises : création et développement – soutien à l'innovation technologique et accompagnement international¹⁹². En substance, la plupart des aides octroyées correspondent grosso modo à des mesures déjà en place dans les années 1980 : il s'agit en effet typiquement d'aides financières directes pour les

¹⁹⁰ La Bretagne est connue pour être l'un des rares cas où l'on trouve un régionalisme d'inspiration identitaire-culturaliste qui a par ailleurs accompagné l'émergence et la structuration des mobilisations patronales, participant à leur tour à l'émergence des politiques publiques régionales à cette échelle. Yann Fournis, « Comprendre les institutions par le bas. L'institutionnalisation d'un patronat régional par l'action collective (1950-2000) », *Revue française de science politique*, vol. 6/2, 2010, pp. 319-334.

¹⁹¹ Giangiacomo Bravo et Angelo Pichierri, *La regionalizzazione delle politiche industriali: il caso Rhône-Alpes*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1998.

¹⁹² Pour une description détaillée, nous renvoyons à : Angelo Michelsons, « La strutturazione di una politica regionale per le imprese », in Giangiacomo Bravo, Angelo Pichierri. *La regionalizzazione delle politiche industriali: il caso Rhône-Alpes*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1998, pp. 47-81.

entreprises ou de la promotion d'actions collectives, notamment de transfert technologique¹⁹³, souvent cofinancées avec les services déconcentrés et les agences étatiques. C'est donc plus typiquement dans l'action de soutien à l'international, que le conseil régional manifeste une autonomie plus marquée. Grâce à son engagement, A. Mérieux arrive à mobiliser les réseaux patronaux pour créer en 1988 une association focalisée sur l'international, l'ERAI (Entreprise Rhône-Alpes internationale)¹⁹⁴. L'ERAI est présentée comme le vecteur des politiques régionales de soutien à l'exportation des entreprises rhônalpines. Sa création est fortement médiatisée, tant à l'échelle locale que nationale, comme preuve de la stratégie internationale de montée en capacité politique du conseil régional¹⁹⁵.

Outre cette action tournée vers l'international, le conseil régional cherche à renforcer les liens avec les territoires en développant des outils d'animation économique territoriale. L'action économique se caractérise à l'époque par une approche horizontale, privilégiant donc la distribution d'aides dans l'ensemble du territoire régional. Des actions pilotes sont conçues pour accompagner territorialement les politiques de développement économique des territoires en articulation avec la politique d'aménagement du territoire. Des contrats avec un fléchage économique sont ainsi signés dans des territoires spécifiques, tels que la vallée plastique à Oyonnax ou la vallée de l'Arve (mécatronique)¹⁹⁶. Ces initiatives pilotes seront par la suite systématisées dans le volet économique des contrats globaux de développement (CGD)¹⁹⁷, le principal instrument régional d'accompagnement au développement des territoires (voir infra).

¹⁹³ Il s'agissait notamment d'assurer des financements réguliers à des agences de développement technologique régional segmentées par filières (matériaux, design, etc.) Ces dernières ont, depuis 2008, fusionné avec l'ARDI (Agence régionale du développement et de l'innovation).

¹⁹⁴ En effet, l'UPA (Union patronale Rhône-Alpes) et l'organisation régionale des Chambres de commerces et de l'industrie (CCIR) participent avec le conseil régional à la création de cette association. La contribution de l'UPA et de la CCIR à la gouvernance de l'association reste toutefois très limitée. Les deux organisations ne disposent ni de ressources financières ni d'expertise suffisantes pour orienter l'action de l'ERAI qui est solidement contrôlée par le conseil régional.

¹⁹⁵ Gerard Guyennon, « L'éveil de Rhône-Alpes à l'Europe », *Les Echos*, 6 août 1989. Voir aussi : Jean-Louis Saux, « L'approche des grandes régions européennes nous invite à franchir nos propres barrières. Entretien avec A. Mérieux », *Le Monde*, 5 juin 1989. Nous renvoyons au dossier de presse sur l'ERAI élaboré par les services régionaux et consultables aux archives de la région Rhône-Alpes, où nous avons pu compter 50 articles parus dans la presse régionale et nationale entre 1988 et 1992 présentant les activités de l'association et plus globalement la stratégie d'internationalisation économique de la région.

¹⁹⁶ Nous pouvons noter que ces deux territoires seront ensuite labellisés « pôles de compétitivité » dans les années 2000.

¹⁹⁷ Il s'agit de contrats passés à l'échelle du « bassin de vie », correspondant à des territoires s'étalant sur plusieurs cantons, qui visent précisément à inciter les territoires à construire une stratégie de développement commune et donc à identifier des priorités de développement (notamment transports et communication, mais aussi culture et santé, développement urbain-immobilier, etc.) à partir desquelles contractualiser ensuite une aide spécifique apportée par la région. Les ancêtres des CGD sont les « contrats de bassin » qui, contrairement aux CGD, se focalisaient uniquement sur un territoire (canton) et étaient prioritairement axés sur les questions de développement urbain. Pour approfondir le fonctionnement de cet instrument et son inscription dans le développement d'une politique régionale pour les territoires, nous renvoyons à : Anne-Cécile Douillet, « Les régions face à leur territoire. Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional », in Sylvain Barone. *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011, pp. 161-179.

Les CGD lancés dans les années 1990 s'inscrivent principalement dans une optique d'aménagement du territoire, donc de lutte contre les inégalités infrarégionales. Il faut aussi souligner que les CGD ont vocation à couvrir un large éventail de domaines d'actions : la part des financements consacrés au développement économique était en effet très marginale¹⁹⁸. Cela dit, la mise en place des CGD s'accompagne à l'époque d'une action inédite de mobilisation et d'interface avec les acteurs territoriaux (collectivités et organisations économiques), qui est assurée par les chargés de mission de la région, les développeurs territoriaux¹⁹⁹.

À partir des années 2000, on assiste à une multiplication des initiatives mises en place et à l'émergence progressive d'une spécialisation à la fois territoriale et de filières de l'action économique de la région. Ce processus s'accompagne d'une augmentation des effectifs régionaux (*cf.* encadré ci-dessous), mais aussi d'une hyperspécialisation des services dans des activités procédurières et gestionnaires.

Encadré 22 Évolution des services régionaux en charge du développement économique (1988-2011)

Tout au long des années 1980, il n'existait pas de direction spécifiquement consacrée au développement économique. Cette dernière s'est autonomisée de l'urbanisme en 1988, quand la DERES (Direction de l'économie, de la recherche et de l'enseignement supérieur) a été créée. Les enjeux de développement économique étaient à l'époque partagés entre cette direction et celle des politiques territoriales en charge de la politique d'aménagement régionale. Une réorganisation importante des services généraux de la région a été opérée en 2000 sous le mandat d'A. M. Camaparini, avec la création de la DERTT (Direction économie, tourisme, recherche et technologie). La structure de la DERTT est restée stable pendant le premier mandat de Queyranne, pour être ensuite réorganisée avec une nouvelle spécialisation sur le volet emploi dans la Direction du développement économique et de l'emploi (2D2E). L'action recherche a par la suite été intégrée dans la Direction enseignement supérieur, recherche, innovation. Pendant les années 1990, des équipes très limitées (à peine une dizaine de personnes pour les deux directions économie et territoires) étaient en charge de l'action économique de la région, alors qu'elles sont de l'ordre de plus de 60 de nos jours (données actualisées en 2011) à la seule 2D2E. Source : Analyse des organigrammes des services, Archives de la région Rhône-Alpes.

À partir des années 2000, et tout particulièrement après la loi de 2004²⁰⁰, la région a en effet progressivement affiné les dispositifs en soutien aux entreprises, par ailleurs toujours organisés autour de la subdivision par « cycle de vie » : soutien à la création, reprise d'entreprise et

¹⁹⁸ Ainsi, en 1996, la moitié des engagements financiers de l'ensemble des 50 CGD signés concerne le domaine des transports (uniquement 3% des aides typiquement économiques). Source : Rapport d'activité de la Région Rhône-Alpes, 1996, p. 6, Archives de la région RA.

¹⁹⁹ Dany Lapostolle, *L'ingénierie territoriale vue des pays : Une bureaucratie professionnelle territoriale en gestation*, Université Lumière Lyon 2, 2010.

²⁰⁰ Rappelons que la loi de 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit la possibilité de transférer aux régions l'octroi des aides aux entreprises auparavant distribuées par l'État.

développement (innovation technologique, prêts et fonds de garantie et international)²⁰¹. La région a aussi augmenté les financements visant à inciter et à soutenir les projets d'action collective, en particulier dans le domaine de la R&D et de l'innovation technologique. Cela s'est d'abord concrétisé par la mise en place des « contrats sectoriels » par branches²⁰², qui ont vite été abandonnés au profit des actions en soutien aux systèmes territoriaux, caractérisés par une spécialisation productive spécifique (les *clusters* régionaux, voir infra). En 2005, la proportion est respectivement de 3 et 1, avec 70% des ressources allouées à des actions transversales en soutien aux entreprises et les 30% restants consacrés à des actions plus ciblées de soutien aux filières industrielles et au développement territorial²⁰³.

La focalisation de la politique régionale sur les *clusters* s'inscrit clairement dans le sillage de la politique portée par la DATAR, d'abord de soutien aux systèmes productifs locaux (SPL) puis aux pôles de compétitivité. Nous pouvons néanmoins noter que le conseil régional a en quelque sorte anticipé la politique des pôles de compétitivité, avec le lancement en 2003 des « *clusters* régionaux Rhône-Alpes ». Si l'intervention de la région en soutien aux pôles de compétitivité et aux *clusters* consiste typiquement en l'octroi de subventions financières²⁰⁴, il existe aussi des programmes plus spécifiques qui cherchent à promouvoir une articulation entre la politique régionale et l'activité des pôles. À cet égard, nous pouvons signaler la mise en place, à travers l'agence régionale ERAI, des plans de développement international des *clusters*, qui ont été lancés dans le but spécifique de construire, avec les comités des pôles et les entreprises impliquées, une stratégie partagée de rayonnement et de développement international²⁰⁵.

Au-delà de cette focalisation sur les filières d'excellence, l'innovation et la R&D, la région a par ailleurs stablement maintenu une intervention spécifique pour les entreprises et les territoires en difficulté. Ainsi, lorsque les premiers effets de la crise économique se font fait ressentir en Rhône-Alpes, touchant tout particulièrement les PME et les territoires moins dynamiques de la région, le conseil régional met en place plusieurs instruments d'assistance aux crises de l'emploi.

²⁰¹ Pour plus de détails sur l'évolution de ces types de mesures, nous renvoyons à : Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, « Rapport d'observations définitives. Région Rhône-Alpes. Exercices 2001 et suivants », Lyon, 2008.

²⁰² Ils consistaient en des subventions octroyées à certains syndicats patronaux de branche pour des actions collectives variées (financements des centres techniques, actions commerciales, emplois chargés de mission, etc.).

²⁰³ Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, *op. cit.* p. 28.

²⁰⁴ Cour des comptes, « ANNEXE 1. Les actions de développement économique dans la région Rhône-Alpes », in *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Paris, La Documentation Française, 2007, (« Rapport public thématique »).

²⁰⁵ Entretien avec un dirigeant de l'ERAI, 19/07/2011.

Durant les dernières années, ce dernier est devenu une dimension de plus en plus prégnante dans l'action économique de la région²⁰⁶.

Ainsi, par rapport aux années 1990, dans les années allant de 2000 à 2010, il y a incontestablement un renforcement de l'action régionale, tant du point de vue financier que des champs d'action investis (R&D, emploi et compétitivité des entreprises). Toutefois, la multiplication des mesures s'est faite au détriment d'un travail de mobilisation et d'interface avec les territoires – pratiques qui avaient caractérisé les métiers des chargés de mission de la région dans les années 1990. Comme précisé dans un rapport de la Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes pour la période qui va de 2001 à 2008, l'action de la délégation au développement économique s'est essentiellement consacrée à des activités procédurières de gestion des dépenses économiques (préparation de dossiers de subvention, contrôles, suivi des paiements, etc.)²⁰⁷. La montée en capacité gestionnaire des services s'est ainsi faite au détriment d'un travail d'animation territoriale de proximité et aussi de lisibilité par les acteurs territoriaux de la stratégie régionale. Ceci nous amène à aborder le dernier point de notre réflexion, qui porte sur les instruments déployés par le conseil régional pour orienter, voire organiser le développement économique au sein des territoires infrarégionaux.

3.2.3 Les relations avec les partenaires territoriaux : contractualiser sans piloter

La consolidation d'une capacité d'action régionale dans le domaine du développement économique passe non seulement par une diversification des actions mais aussi par la capacité à orienter et à coordonner les initiatives d'autres acteurs, collectivités et intérêts socio-économiques, intervenant dans ce domaine de l'action publique territoriale. À cet égard, la région Rhône-Alpes s'est dotée de deux instruments principaux : le schéma de développement économique (SDER) et les « contrats territoriaux ».

Le conseil régional a élaboré le SDER en 2005 puis renouvelé la démarche en 2010 avec l'approbation de la « stratégie de développement économique et de l'innovation » (SRDEI). L'objectif affiché par les services était de tracer les grandes lignes communes de développement de la région, qui soient partagées par les principaux acteurs territoriaux et socio-économiques.

²⁰⁶ « Le parti pris c'est d'arriver à un équilibre entre performance économique et performance sociale. On est vraiment dans une direction qui essaie d'intégrer l'approche compétitivité, performance, développement d'entreprises, politiques sectorielles, avec les questions d'emploi et d'innovation sociale ». Entretien avec la directrice du Service mutation emploi territoire et innovation sociale (METIS), Direction du développement économique et de l'emploi, 24/05/2012.

²⁰⁷ Chambre régionale des comptes de Rhône-Alpes, *op. cit.* Dernière consultation: 10/04/13. URL: <http://www.ccomptes.fr/content/download/39860/646930/version/2/file/RAR200801.pdf> et Dany Lapostolle, *op. cit.*

Les deux documents illustrent les atouts et les faiblesses de la région, tout en présentant les lignes d'action prioritaires pour le développement régional (création d'emplois, soutien aux filières et aux pôles de compétitivité, soutien à l'initiative entrepreneuriale, etc.). Ils ont été essentiellement élaborés par les services de la région, à partir d'une concertation avec les professionnels du développement économique territorial des départements, agglomérations, communes et chambres consulaires. Nous pouvons noter que le registre adopté est très général, tout en étant faiblement prospectif : il ne s'agit pas de construire un projet territorial, à savoir de doter la région d'une vision et d'un horizon, mais plutôt de nommer les priorités et les partenaires de l'action économique régionale, sans préciser ni les modalités de mise en œuvre ni les formes pratiques de ce partenariat. Ces dernières sont renvoyées dans des dispositifs spécifiques, notamment les contrats territoriaux (voir infra), ou dans d'autres mesures. Comme l'ont précisé Béhar et Estèbe, le schéma de développement régional correspond *in fine* à une sorte de manuel de « bonne gouvernance » territoriale, aux contours flous et surtout standardisés. Par ailleurs, les deux documents servent davantage aux fonctionnaires de la région pour inscrire leurs activités au sein d'un cadre global, plutôt que de feuille de route pour les acteurs territoriaux. Les représentants des institutions associées à la démarche considèrent en effet que la dimension très consensuelle prévaut largement :

« Le Schéma, le premier a été fait en 2005. Et donc pendant que les territoires étaient en train de mettre en place les pôles de compétitivité, la Région faisait un "schéma" ! Ma vision c'est que le moteur économique tourne très vite et donc si on doit faire un schéma c'est pour dire priorité 1, 2, 3 et donc ce qu'on ne fait pas. Quand vous faites la lecture du Schéma régional ancienne version et nouvelle version ça fait tout, ça dit tout à tout le monde et donc rien, et donc ce n'est pas une stratégie. D'accord, tout le monde s'y retrouve et donc personne s'y retrouve, il n'y a pas de distinctions, c'est une grosse caisse à outils et donc tout le monde peut s'y retrouver »²⁰⁸.

Rhône-Alpes semble alors suivre une tendance générale, observable un peu partout en France, selon laquelle l'adoption de schémas de développement s'est révélée être essentiellement un exercice rituel et standardisé, qui n'a donné lieu à aucune controverse ou débat sur les choix et les mesures à prendre en matière de développement économique territorial²⁰⁹. Pour D. Béhar et P. Estèbe, l'absence d'une véritable intelligence territoriale dans le domaine économique est à la base de ce qu'ils définissent comme une faillite des schémas régionaux de développement économique. Pour ces deux auteurs, cela s'explique par l'incapacité des services régionaux à établir des diagnostics territoriaux spécifiques aux situations régionales, à partir desquels façonner des interventions adaptées²¹⁰. La région tendrait ainsi à reproduire une intervention

²⁰⁸ Entretien avec le directeur service économie associé au SDRE, St-Étienne Métropole, 11/07/2011.

²⁰⁹ Daniel Béhar et Philippe Estèbe, *op. cit.* p. 42.

²¹⁰ « La décentralisation ne consiste pas seulement dans la dévolution de compétences, mais aussi dans le transfert de la responsabilité de productions de connaissances de nature à piloter l'action publique. [...] Les Régions tendent à

étatique, à vocation standardisée et homogène sur l'ensemble du territoire. Cette lecture semble confirmée par les constats dressés par un ancien chargé de mission régional, qui a ensuite entamé une carrière dans les collectivités locales (Grand Lyon et communauté d'agglomération Portes de l'Isère, CAPI) :

« Pour parler des politiques à partir de 2003, je pense que l'un des problèmes de la région a été de faire un vrai diagnostic économique, c'est-à-dire à un moment donné il fallait faire de choix, à savoir ou je suis pour une politique de compétitivité ou j'aide tous les territoires, ou je fais un mix des deux, mais elle n'a jamais décidé. [...] Et aujourd'hui on le voit bien avec le débat sur les métropoles, quand on parle des filières d'excellence à Lyon, qui structure ces politiques sur le terrain ? Ce n'est pas la région. La région peut seulement accompagner ... d'où à un moment donné un problème de *leadership*. [...]. La région dit "moi, je suis perçue que comme une banque", mais elle n'a rien pour faire autre chose. Où est la politique de la région sur les biotechnologies ? Il y a un grand schéma qui dit ça, mais on n'a jamais mis en place des actions pour être présents sur ces mesures-là. Ils n'ont jamais donné les moyens d'être sur le terrain »²¹¹.

La difficulté à déterminer des priorités d'action se répercute sur la capacité d'orienter par la suite les stratégies développées par les autres acteurs territoriaux. Ceci se double du faible apport assuré par les organisations d'intérêts économiques dans l'action publique régionale. Il existe certes une implication constante et par ailleurs extrêmement institutionnalisée des intérêts socioéconomiques. Outre le rôle de réflexion et de consultation recouvert par le CESER Rhône-Alpes (Conseil économique, social et environnemental), les intérêts organisés sont régulièrement associés aux démarches de consultations collectives, notamment lorsqu'il s'agit d'approuver des plans et des documents stratégiques. Toutefois, contrairement au cas lombard, la participation des intérêts socio-économiques dans la mise en œuvre des politiques régionales est moins systématique et se fait au cas par cas. Pendant le deuxième mandat de Queyranne, les services de la région ont essayé d'associer davantage les intérêts socio-économiques dans la mise en œuvre des programmes régionaux. À ce titre, nous pouvons citer une mesure nommée « Plan PME », cofinancée par l'État et la région, qui s'appuie justement sur les réseaux territoriaux des CCI rhônalpines, pour offrir des services aux entreprises. Mais l'implication des intérêts socio-économiques concerne souvent des mesures très circonscrites. Par ailleurs, les réseaux consulaires ne participent pas au cofinancement des programmes, en raison de leurs ressources très limitées.

reproduire le mode de gestion étatique de la distribution sans s'interroger ni sur les finalités, ni sur les critères, ni sur les bénéficiaires. Certes, ici ou là on note des interrogations sur les barèmes des aides, ou encore sur leur efficacité ; globalement cependant, on reprend les aides de l'État et on les "régionalise", c'est-à-dire que l'on substitue un échelon d'administration à un autre, sans transformation ni de la substance, ni de la procédure », *Ibid.* p. 47.

²¹¹ Entretien avec un ancien chargé de mission à l'aménagement du territoire, conseil régional Rhône-Alpes (1993-1998), 28/03/2014.

Pour analyser comment le conseil régional a essayé d'orienter le développement des territoires sous le prisme de ses priorités politiques, il convient de se pencher sur des dispositifs opérationnels passés avec les collectivités locales, tels que les « contrats territoriaux »²¹². Comme précisé ci-dessus, ces derniers sont des contrats intersectoriels utilisés dès le début des années 1990 par le conseil régional dans l'accompagnement généraliste du développement des territoires infrarégionaux. Ces instruments – qui ont plusieurs fois changé de nom – ont, au fil des années, été progressivement recadrés à partir des priorités politiques (développement durable, innovation sociale et économie solidaire, etc.)²¹³. C'est encore par ce biais que se fait de nos jours la déclinaison territoriale de l'action économique de la région²¹⁴.

De manière générale, les contrats cherchent à reproduire les priorités du mandat affichées dans les documents stratégiques régionaux, donc aussi le SRDE, en finançant des actions qui correspondent aux différentes lignes d'intervention. Cela se traduit opératoirement dans une liste, souvent très disparate, de programmes que la région contribue à financer. Ainsi, dans le cas de la dernière convention signée avec l'agglomération lyonnaise pour la période 2010-2016, les investissements du conseil régional concernent des actions qui rentrent effectivement dans une catégorie (très large) de développement territorial mais qui ne sont pas typiquement « économiques », à savoir dirigées vers le soutien des entreprises et/ou des filières²¹⁵. Il existe cependant des mesures « économiques » qui correspondent à une déclinaison des priorités économiques régionales (typiquement soutien PME, économie sociale et solidaire). Toutefois, l'incidence de ces dernières reste financièrement très marginale et surtout loin de pouvoir orienter la stratégie économique de l'agglomération lyonnaise. La contribution du conseil régional se limite donc à un accompagnement financier des mesures préalablement conçues et successivement pilotées par la communauté urbaine, qui par ailleurs peut solliciter des avenants à la convention signée avec la région.

²¹² Leur mise en place a en effet constitué historiquement une tentative de la part du conseil régional de Rhône-Alpes de « recomposer, à son avantage, les relations entre collectivités locales dans le domaine du développement local ». Claire De Séverac, Bernard Jouve et Martin Vanier, « Les contrats globaux de développement », in Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer, Philippe Warin, Jean-Louis Quermonne, (éds.). *La région, laboratoire politique une radioscopie de Rhône-Alpes*, éds. Bernard Jouve, Vincent Spenlehauer, Philippe Warin et Jean-Louis Quermonne, Paris, La Découverte, 2000, pp. 225-244. p. 228.

²¹³ Anne-Cécile Douillet, *op. cit.* pp. 175-176.

²¹⁴ Entretien avec un responsable du Service Développement des Entreprises et des Territoires, Région Rhône-Alpes, 29/06/2011.

²¹⁵ Pour les grandes agglomérations, il existe une déclinaison particulière de ces contrats, nommée CFAC (Convention de fonction d'agglomération et de centralité). La CFAC 2011-2016 signée avec l'agglomération lyonnaise était articulée en quatre axes stratégiques : 1) faire mieux vivre les hommes (logement, transports) ; 2) promouvoir l'attractivité du territoire (essentiellement consacré à des projets urbains/planification) ; 3) urbanisme ; 4) soutien à l'économie verte (où l'on retrouve de manière plus nette l'orientation économique de soutien à l'innovation/développement des entreprises).

On retrouve également cette configuration dans le cadre des (très) rares programmes portés conjointement par le conseil régional et la communauté urbaine. Ces derniers correspondent typiquement à des financements conjoints d'actions, dans le cas de soutien aux pôles de compétitivité et à l'entrepreneuriat²¹⁶. Cela dit, comme pour le cas du contrat d'agglomération, le partenariat se résume à une addition de financements sans qu'il y ait de réflexion commune, ni de pratiques de travail partagées. La territorialisation de l'action régionale passe donc principalement par un accompagnement financier des projets qui, dans le cas de l'agglomération lyonnaise, sont pilotés par les services de la communauté urbaine.

Enfin, on peut souligner que cette multiplication des contrats et conventions a d'une part certainement permis de mieux rationaliser et planifier l'action régionale et donc de canaliser les demandes particulières des territoires²¹⁷, mais d'autre part elle a aussi contribué à renforcer la tendance d'ossification des modes de gestion régionaux décrite auparavant.

3.3 La « bataille » région/métropole autour du développement économique

Si le schéma de développement et les contrats territoriaux auraient pu conforter la position de la région, et surtout permettre une territorialisation de sa stratégie économique, ils ont plutôt produit un effet inverse. La tendance à reproduire les modes d'action de l'État de distribution des aides a en effet contribué à délégitimer la région vis-à-vis d'autres acteurs du développement économique, notamment ceux opérant à l'échelle de l'agglomération lyonnaise. Ainsi, dans les entretiens menés avec les responsables (élus et fonctionnaires) des institutions politiques, organisations d'intérêts et agences de développement, la région a été très rarement citée spontanément comme un partenaire de leur action économique. Bien au contraire, nous avons été le plus souvent confrontés à une prise de distance vis-à-vis de l'action régionale. Il y a en effet un sentiment partagé d'« inutilité » manifeste des schémas régionaux, qualifiés d'outils à faible porté stratégique et considérés comme les symboles de l'incapacité du conseil régional à s'imposer comme coordinateur des actions en soutien au développement économique territorial.

Cette prise de distance est révélatrice d'une dynamique plus large qui, au cours des dernières années, voit la région et la métropole rivaliser autour de la compétence du développement économique. Cette rivalité est devenue manifeste pendant le deuxième mandat de G. Collomb. Après avoir assis son rôle de pivot de l'action économique de l'agglomération, la communauté urbaine a ouvertement remis en question le rôle de « chef de file » que la loi de 2004 reconnaît

²¹⁶ Pour donner un exemple, le dispositif LVE (Lyon ville de l'entrepreneuriat) est soutenu à 73% par la communauté urbaine et le tiers restant par la région.

²¹⁷ Anne-Cécile Douillet, *op. cit.*

aux conseils régionaux, en revendiquant une gestion autonome de la compétence du développement économique. Le contexte rhônalpin semble correspondre assez clairement au « modèle darwinien », l'un des trois scénarios d'évolution du système territorial français identifié par Pasquier²¹⁸, à savoir une lutte entre métropoles et régions pour récupérer les compétences à fort enjeux, notamment d'attractivité et de compétitivité territoriale. Ces concurrences ne se limitent pas à une lutte ou à une rivalité entre notables locaux, à savoir G. Collomb et J. Queyranne, par ailleurs tous deux membres du PS, mais elles impliquent aussi des acteurs au-delà des cercles politico-institutionnels²¹⁹. Ainsi, en 2013, le président de la CCI de Lyon, P. Grillot, a dû démissionner après la publication d'un entretien dans lequel il défendait publiquement la logique de la métropolisation plutôt que celle de la régionalisation des CCI²²⁰, et par là même, le rôle de chef de file de la métropole de Lyon au détriment de la région²²¹.

Cette conflictualité s'est en effet exacerbée à partir de 2010, à savoir lors du lancement du projet de réforme territoriale par le gouvernement de N. Sarkozy. Ce projet prévoyait entre autres la création des « pôles métropolitains », c'est-à-dire des instances de coopération métropolitaine entre communalités²²². La communauté urbaine de Lyon, avec St-Étienne Métropole et la communauté d'agglomération Porte de l'Isère, ont dès lors lancé une démarche pour créer cette instance de coopération métropolitaine (Cf. Annexe n°5.7). L'attractivité et le développement économique ont été mis au cœur du processus de création du pôle métropolitain. Dans les documents préparatoires et les discussions publiques, l'accent est mis sur la création de l'« Eurométropole ». L'argument de la « bonne taille critique », pour pouvoir concurrencer avec les autres métropoles européennes, a été constamment utilisé par les élus métropolitains pour

²¹⁸ Romain Pasquier, « Gouvernance territoriale: quelles articulations entre régions et métropoles? », *Pouvoirs Locaux*, 2013, pp. 34-41.

²¹⁹ Laurent Burlot « Métropole de Lyon : la guéguerre avec la région rebondit sur les patrons », 13 novembre 2013, Rue89Lyon. URL : <http://www.rue89lyon.fr/2013/11/13/metropole-lyon-gueguerre-region-rebondit-patrons/>. Consulté le 20/11/2014.

²²⁰ Il existe en effet un projet de loi de simplification des réseaux de CCI, qui s'insère dans un processus de réforme entamé en 2011 de rationalisation de leurs dépenses.

²²¹ « Philippe Grillot : Selon moi la CCI Rhône-Alpes doit disparaître », *Acteurs de l'économie*, novembre 2013. Voici les propos tenus par P. Grillot au sujet des relations métropole-région : « Q : Le schisme entre apôtres de la métropolisation – dont vous êtes – et de la régionalisation pollue les débats et pénalise la dynamique collaborative des établissements autant politiques, consulaires, qu'institutionnels ... R : C'est malheureux, mais c'est ainsi. Le clivage est effectivement profond, alors qu'en réalité tout est réuni pour le résorber. Deux clans se font face : l'un est animé par le duo Gérard Collomb-Philippe Grillot, l'autre par le tandem Jean-Jaques Quéyranne-Jean Paul Maudy [président de la CCIR]. Mais les choses peuvent encore changer. [...] Il y a dix-huit mois, Gérard Collomb et moi avons reçu une délégation de Pennsylvanie. Un représentant de la Région Rhône-Alpes assista à l'événement. Cet été, cette même Région Rhône-Alpes a organisé un déplacement dans l'État américain ... sans même que le Grand Lyon ou la CCI de Lyon n'y soient associés ! Dans le double contexte de crise que traversent les entreprises et les restrictions budgétaires auquel toutes les collectivités sont assujetties, a-t-on les moyens d'une telle gabegie ? Non, elle est même coupable. Si dénoncer ce type de manquement c'est faire de la politique, alors je revendique haut et fort d'être un politique ». p. 19.

²²² Article 20, de la Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (1). URL : <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000023239624> Consulté le 12/02/2014.

justifier la création du pôle²²³. Ainsi, il est intéressant de noter que, dans cette démarche, on retrouve des positionnements de « différenciation » de l'action régionale, qui font écho à ceux présents chez les fonctionnaires du Grand Lyon. La chargée de mission du projet du pôle métropolitain s'exprime ainsi sur l'action économique en 2011 :

« Après, à la région, ils sont sur les aides aux entreprises avec une vision assez classique du développement économique et de l'aménagement du territoire, sans ce lien spécialisation de filière et atterrissage territorial d'une stratégie économique, alors que c'est vraiment dans cette logique-là que le Grand Lyon opère depuis dix ans, et dans laquelle aussi le futur territoire métropolitain va s'inscrire. [...] Donc il y a le SDREI, mais ça reste très général leur stratégie »²²⁴.

Le pôle métropolitain (PM) est officiellement créé en 2012. Du point de vue formel, le PM est un syndicat mixte qui a pour vocation de promouvoir la coopération et la coordination des politiques à l'échelle de la métropole élargie, pour permettre de réaliser les accords et les alliances multiples et variées entre les collectivités membres. Le pôle a vocation à agir dans quatre domaines prioritaires : le développement économique, la culture et le patrimoine, l'aménagement du territoire et les infrastructures et les transports. Si les résultats obtenus du point de vue des projets financés restent modestes, le pôle a néanmoins permis de faire avancer une réflexion commune entre élus et acteurs administratifs et socio-économiques des territoires membres²²⁵. On peut aussi y lire une tentative de la part des élus métropolitains de renforcer leur pouvoir vis-à-vis d'autres échelons territoriaux, notamment de la région. Le PM a en effet été utilisé par les élus pour promouvoir des initiatives de coopération dans le domaine du développement économique. Ainsi, depuis 2014, l'Aderly a élargi son spectre d'actions pour couvrir l'ensemble du territoire du PM (cf. Annexe n° 5.8). De manière générale, il existe une stratégie de ralliement des élus métropolitains aux intérêts économiques, afin d'éviter que la compétence du développement économique soit récupérée par le conseil régional, comme le précise un fonctionnaire ayant suivi les activités économiques du PM :

« Aujourd'hui, c'est clair qu'on est train de mettre en place des rapprochements avec les consulaires pour défendre les politiques de proximité. Une bonne raison commune c'est que les Chambres de commerce locales voient leurs moyens diminuer très fortement, [...] les collectivités vont voir leurs moyens diminuer aussi. La question est de savoir comment, au niveau local, on garde une ingénierie de proximité, comment on fait une alliance avec la Chambre de commerce, on fait un *team* du développement économique avec un discours que les entreprises

²²³ Région Urbaine de Lyon (RUL), « Gouvernance Métropolitaine. Synthèse de la rencontre du 9 février 2010 », RUL, 2010.

²²⁴ Entretien avec une chargée de mission du projet du pôle métropolitain, RUL, 06/07/2011.

²²⁵ Deborah Galimberti et Christelle Morel-Journel, « Coordination policies at the metropolitan level in France: the case of Lyon urban region », *Urbanistica*, n° 153, 2014.

attendent. Depuis des années, au niveau local, on a essayé de renforcer les troupes, ça remonte à 2001, avec la mise en place du GLEE, au début du mandat de Collomb »²²⁶.

Cette action de ralliement reproduit à une échelle plus large celle du PM, soit la stratégie du consensus que nous avons déjà analysé auparavant. La capacité de collaboration entre milieux politiques et économiques à l'échelle métropolitaine est ainsi devenue pour les élus un atout à faire valoir dans les négociations interterritoriales pour affirmer le « rôle qui revient à Lyon », notamment face aux projets récents de modification de l'attribution de la compétence économique entre régions et métropoles, dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation²²⁷ :

« G. Collomb est monté plusieurs fois au Parlement pour se battre pour que les régions n'aient pas la compétence totale sur l'économie, en disant que l'économie ne se fait pas au niveau régional. C'est au niveau local que la mayonnaise prend, ce n'est pas au niveau régional »²²⁸.

On peut aussi souligner que, dans le cadre de cette même réforme, et plus particulièrement de la loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles, dite Maptam (27 janvier 2014), la communauté urbaine de Lyon a acquis un nouveau statut : elle a transformé en Métropole de Lyon, en absorbant *de jure* les compétences du département du Rhône à l'échelle de l'agglomération²²⁹. Dans le cadre des négociations parlementaires pour l'approbation de la loi Maptam, le statut particulier de la métropole de Lyon n'a pas donné lieu à des controverses ; le cas de Lyon a même été érigé en modèle du processus de réforme. Ainsi, on voit comment les ressources accumulées par le président G. Collomb dans son territoire sont utilisées pour s'imposer aussi dans les jeux de pouvoir inter-échelles, dans une dynamique vertueuse de « montée en influence »²³⁰.

²²⁶ Entretien avec le chargé de mission, puis directeur du marketing et de la stratégie économique au Grand Lyon (1998-2009), ensuite chef du cabinet du président de la CAPI, Communauté d'agglomération Portes de l'Isère, 28/03/2014.

²²⁷ Lois de décentralisation et de réforme de l'action publique, URL : <http://www.action-publique.gouv.fr/acte-de-decentralisation-avril-2013>. Consulté le 13/03/2014. Il s'agit d'un processus de réforme lancé sous la présidence de F. Hollande, qui comprend plusieurs textes de loi, dont la loi MAPTAM (Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, voir infra), la loi relative à la nouvelle délimitation des régions et enfin le projet de loi NOTRe (Nouvelle organisation territoriale de la République) visant à intervenir sur la distribution des compétences aux collectivités locales, actuellement en discussion au Sénat.

²²⁸ Entretien avec le chargé de mission, puis directeur du marketing et de la stratégie économique au Grand Lyon (1998-2009), ensuite chef du cabinet du président de la CAPI, Communauté d'agglomération Portes de l'Isère, 28/03/2014.

²²⁹ Essentiellement des compétences dans le domaine social. Deborah Galimberti[et al.], *op. cit.*

²³⁰ Gilles Pinson, « Le maire et ses partenaires: du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, vol. 1/148, 2014, pp. 95-111.

3.4 Conclusion de la section 3

Le cas de Rhône-Alpes nous a permis d'insister sur les nombreuses contraintes institutionnelles qui ont entravé le développement d'une capacité politique régionale dans le domaine du développement économique. Mis à part ces freins, qui restent pour autant substantiels, nous avons aussi insisté sur des facteurs socio-politiques : premièrement, le manque d'un projet politico-territorial clairement identifié et durable dans le temps, et deuxièmement, l'incapacité des acteurs politico-administratifs régionaux de définir des plans de développement économique territoriaux partagés avec les acteurs locaux, notamment les agglomérations. L'un des principaux obstacles à la consolidation politique de la région Rhône-Alpes indiqué par les auteurs d'un ouvrage sur le laboratoire rhônalpin à la fin des années 1990 était précisément le « manque de partenaires suffisamment forts ou prêts à s'associer à réaliser ses objectifs »²³¹. On peut noter que cette faiblesse historique se trouve aujourd'hui aggravée par deux facteurs, strictement entremêlés. En premier lieu, on a vu que le développement de la machine organisationnelle régionale a entraîné un surinvestissement des pratiques gestionnaires et procéduriers, qui s'est fait au détriment des activités de mobilisation et d'interface avec les acteurs territoriaux. En second lieu, les partenaires – en particulier les intercommunalités – que la région avait à l'époque des difficultés à associer à ses programmes sont progressivement montés en puissance, en développant une ample autonomie dans la définition de leur politique économique²³². Le conseil régional se trouve donc freiné dans l'affirmation de sa politique économique, mais plus globalement dans sa capacité d'action, par une rivalité montante avec les agglomérations, notamment l'agglomération lyonnaise²³³.

Conclusions du chapitre 5

Dans ce chapitre, nous avons insisté sur l'institutionnalisation d'une capacité d'action collective à l'échelle métropolitaine. Ce processus est allé de pair avec le développement d'une capacité de gouvernement de l'institution communautaire. Plus précisément, nous avons analysé ce que nous avons qualifié de fonction de *leadership*, consistant en un ralliement des réseaux d'acteurs externes par les élites politico-administratives du Grand Lyon, autour d'une cause et d'un agenda communs de compétitivité et d'attractivité internationale.

²³¹ Bernard Jouve[et al.], *op. cit.* p. 25.

²³² Cour des comptes, « Les aides des collectivités territoriales au développement économique », 2007. Annexe 1 « Les actions de développement économique dans la région Rhône-Alpes », pp. 73-98.

²³³ Gilles Pinson et Deborah Galimberti, « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs Locaux*, vol. 1/96, 2013, pp. 48-55.

Notre analyse nous a également permis de mettre en lumière les restructurations intervenues dans les relations entre sphère politique et sphère sociétale. Les organisations d'intérêts passent d'un rôle d'entrepreneurs institutionnels en mesure de porter des programmes d'actions en matière de développement économique à un rôle de *followers* de la politique communautaire. C'est pour cela que nous avons qualifié le mode de régulation des politiques économiques et d'intermédiation avec les intérêts sociétaux de « post-dirigistes ». Ce dernier se fonde sur la stricte collaboration entre les acteurs politiques, en particulier le maire-président et quelques élus de premier rang, et la bureaucratie locale. Toutefois, il serait erroné d'interpréter ce modèle d'action comme un retour en arrière, à des modèles de gestion de l'action publique urbaine centrés uniquement sur l'autorité locale. Dans ce chapitre, nous avons montré que des relations de coopération avec les intérêts économiques, par ailleurs extrêmement formalisées, existent et sont perpétuées afin de permettre une coordination des actions. C'est plutôt la capacité de contrôle qui garde la communauté urbaine sur l'action collective qui nous permet de parler de post-dirigisme et non pas de dirigisme local. Ainsi, malgré l'intégration des modes d'action venant du privé dans l'action publique de la communauté et l'accès privilégié de certains intérêts économiques à l'administration, les régulations publiques restent toujours importantes.

Enfin, nous avons vu que le développement de ce système de régulation fortement intégré à l'échelle métropolitaine s'est fait au détriment du développement d'une capacité d'action régionale. Ainsi, semble émerger, dans le contexte rhônalpin, un scénario que l'on pourrait associer au modèle du réseau hanséatique des cités-état, avec une métropole affranchie et « souveraine » dans son territoire, qui cherche par ailleurs à élargir son pouvoir en tissant des relations avec les autres territoires métropolitains de la région. Ce n'est pas un hasard si l'autonomie politique, et plus particulièrement économique, sont bien les deux facettes à la base du développement du modèle hanséatique²³⁴.

²³⁴ Comme le précise A. Pichierri, qui a approfondi le fonctionnement de la Ligue Hanséatique (*Hanse*) regroupant les villes marchandes et portuaires du Nord de l'Europe, « le modèle hanséatique est issu du fonctionnement d'un réseau des villes qui, ayant acquis une très large autonomie politique et économique, établissent entre eux des relations intenses et agissent périodiquement comme un acteur collectif. Chacun de ces aspects (l'autonomie, les relations et l'action collective) présente des analogies avec la scène européenne actuelle caractérisée depuis deux décennies par la "renaissance du local". [...] D'un point de vue du modèle, le critère fondamental pour comprendre qui sont les acteurs locaux (infranationaux) qui comptent, doit être dès lors recherché dans leur capacité à prendre un charge une politique économique et leur capacité à porter une politique internationale ». Angelo Pichierri, *Città stato. Economia e politica del modello anseatico*, Venezia, Marsilio, 1997, (« Saggi »). p. 118 [Notre traduction].

Conclusions de la deuxième partie

Dans cette partie, nous avons pu montrer que le processus de réétalonnage des États en Europe a donné lieu à des configurations hétérogènes. Le cas milanais-lombard se caractérise par une forme de néo-régionalisme fondé sur un projet politique mixant doctrine de la subsidiarité et valorisation du « modèle lombard ». Ce néo-régionalisme de type politique a participé à conforter un processus de montée en puissance de l'échelon régional, comme espace d'action publique. Ceci dit, nous ne sommes pas face à une régionalisation des systèmes d'acteurs, en raison de la capacité des organisations d'intérêts économiques à se positionner à plusieurs échelles de la régulation. Notre analyse a fait ainsi émerger une configuration de polycentrisme des centres de décisions. En revanche, dans le cas lyonnais-rhônealpin, la promesse régionale ne s'est pas pleinement réalisée : c'est l'échelon de l'agglomération qui est progressivement monté en puissance au travers d'un élargissement des compétences de la communauté urbaine et d'un processus de ralliement des intérêts économiques. En conclusion de cette partie, nous allons revenir sur trois points qui émergent de la lecture transversale de deux chapitres : la capacité de mobilisation des organisations d'intérêts économiques, les mécanismes soutenant les processus d'institutionnalisation des espaces politiques méso et la différenciation des sphères politique et sociétale.

Premièrement, nous avons vu que les organisations d'intérêts économiques peuvent développer des stratégies plus ou moins « actives » et indépendantes des institutions de gouvernement. Ceci dit, l'association des intérêts économiques à l'action publique locale apparaît comme une variable clé du renforcement de la capacité politique des territoires. Les réseaux économiques constituent autant une ressource stratégique mobilisable par les acteurs politiques pour conforter les processus de renforcement de la légitimité institutionnelle, que des acteurs mobilisés dont les stratégies peuvent infléchir les ressorts de l'action publique locale.

Ensuite, en ce qui concerne les mécanismes qui sont au fondement des processus d'institutionnalisation des espaces politiques méso, des différences majeures émergent entre les deux cas. Dans le cas lyonnais-rhônealpin le renforcement de l'échelle métropolitaine est allé de pair avec la montée en capacité de l'institution communautaire. Le recours à des dispositifs institutionnels, d'ordre cognitif ou organisationnels articulés à un projet politique sur base territoriale, ont été les vecteurs de ce processus d'institutionnalisation. La stabilisation des systèmes d'acteurs à l'échelle métropolitaine s'explique dès lors par la capacité de la communauté urbaine à porter des politiques publiques.

Dans le cas milanais-lombard, nous avons en revanche insisté sur la prééminence de l'idéologie politique, comme mécanisme assurant l'ordre social. Ces idéologies politiques ont été articulées à des doctrines territoriales de développement. Ainsi nous avons pu montrer que la fabrication et propagation des idées politiques valorisant le « modèle lombard » dans le cas de la Région Lombardie, et le « développement local » dans le cas de la *Provincia*, ont soutenu un processus d'affirmation politique des territoires. Ceci dit, les stratégies territoriales et les projets développés, apparaissent très dépendantes des alternances politico-partisanes.

Ces différences ont des conséquences sur la stabilisation dans le long terme des systèmes d'action collective. Cette considération nous amène à explorer le dernier point qui constitue une clé de lecture transversale de ces deux chapitres monographiques, c'est à dire l'existence d'une sphère politico-institutionnelle différenciée des pressions sociétales. L'analyse de cette différenciation entre politique et société implique de s'interroger sur la faiblesse et la force des institutions publiques et par conséquent sur leur capacité à orienter et transformer la société. Dans le cas lyonnais-rhônealpin, nous avons montré que malgré la recherche de relations avec les acteurs économiques et l'intégration dans l'administration des modes d'action venant du privé, les régulations publiques restent toujours importantes. Par ailleurs, nous avons vu que la rivalité montante entre la métropole et la région autour de la compétence du développement économique, est avant tout une rivalité entre deux institutions : les acteurs politiques, administratifs, voir économiques s'affrontent en raison d'une identification institutionnelle avant que partisane ou sociale. Cela nous permet de parler dès lors d'une différenciation nette de la politique de la sphère sociétale, qui a garanti une continuité de l'action publique locale dans la période considérée et a permis *in fine* de conforter la force des institutions publiques. En revanche, dans le cas milanais-lombard, nous avons montré que cette différenciation est moins nette. Ceci émerge de l'analyse des types de mesures et des programmes mis en œuvre par les institutions publiques, dont les priorités ont été davantage dictés par des logiques partisanes et de réponse à des *constituencies* spécifiques, que de poursuite de l'intérêt collectif. La primauté des logiques politico-partisanes dans l'orientation de l'action publique est paradoxalement un signe de la force des groupes sociaux, à pénétrer et guider l'action des institutions publiques. Au final, nous pourrions nous demander en quoi la primauté du politique et de la société n'a pas finalement entravé le renforcement des institutions publiques et donc, par là même, la capacité de ces dernières à organiser et stabiliser la société à une échelle donnée²³⁵.

²³⁵ Ces considérations s'inspirent des réflexions de E. Galli della Loggia sur le développement de l'État italien. Della Loggia fait remarquer que « Un État et une administration peuvent se former et exister uniquement dans une

société où la portée et la domination de la politique connaissent des limites réels ». *cit* in Sabino Cassese, « L'Italia, una società senza Stato ? », *il Mulino*, vol. 1, 2012, p. 179 - 192. p. 187.

Chapitre 6 – Une mise en perspective des processus de réétalonnage territorial : politique, intérêts économiques et institutions

Le processus de réétalonnage des États en Europe et la consolidation d'espaces politiques méso a donné lieu à des configurations très hétérogènes et instables selon les contextes nationaux et locaux²³⁶. Un parti pris théorique de cette thèse a été justement de nous écarter d'une analyse strictement institutionnelle, fondée donc sur les compétences et l'autonomie d'action des institutions de gouvernement local, pour interroger la construction politique et sociale des espaces infranationaux, par le biais d'une analyse de l'action publique. Cette démarche nous a permis de n'essentialiser ni la capacité des autorités publiques, ni la capacité de mobilisation des intérêts économiques, mais d'observer au concret les dispositifs et les mécanismes au travers lesquels s'organise et s'institutionnalise une action collective en soutien au développement économique-territorial. Nous avons analysé la construction de cette action collective dans le temps en nous concentrant tout particulièrement sur les relations entre gouvernement locaux (et régionaux) et organisations d'intérêt économique. Dans les chapitres précédents nous avons pu mettre en lumière différents mécanismes d'intégration des intérêts et les stratégies plus ou moins coopératives, poursuivies par les acteurs publics et privés. Nous avons privilégié une restitution sous forme de cas d'études permettant de construire un récit dense des configurations d'acteurs encadrées dans des contextes institutionnels et sociopolitiques précis. L'objectif de ce chapitre est de systématiser notre analyse comparative en identifiant des variables que nous considérons particulièrement prégnantes pour qualifier les différents modèles de fabrication des politiques locales de développement et plus globalement pour caractériser les mécanismes expliquant l'émergence et l'institutionnalisation différentielle d'une capacité politico-territoriale. Cette analyse comparative nous permettra de répondre aux deux questions de recherche qui sont au cœur de cette thèse : 1) Quels modes de relations entre gouvernements locaux et intérêts économiques ? 2) Par quels mécanismes se cristallisent des systèmes d'action méso ? Et à quelle échelle ?

Notre analyse nous a permis de déceler des variations entre les modalités de fabrication des politiques de développement économique. Nos deux cas se caractérisent par des structures différentes, mais stables dans le temps, de rapports entre intérêts économiques et institutions de gouvernement. Dans le cas lyonnais et rhônalpin, les institutions publiques ont un rôle

²³⁶ Michael Keating, *Rescaling the European State. The Making of the Territory and the Rise of the Meso*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

d'encadrement des processus de développement plus fort, alors que ce sont plutôt les intérêts économiques qui orientent les choix publics dans les cas milanais et lombard (*cf.* section 2).

Ces différences nous informent de manière plus générale sur les mécanismes permettant la stabilisation des systèmes d'action infranationaux et la construction d'une capacité politico-territoriale (*cf.* section 3). Dans le cas lyonnais-rhônealpin nous sommes face à l'institutionnalisation progressive d'un système d'action fortement intégré à l'échelle métropolitaine, régi par un modèle d'action collective que nous définissons de « post-dirigisme local », en raison de la prééminence des régulations publiques. Ce système est axé autour d'un acteur dominant, le *Grand Lyon*, qui a réussi progressivement à s'imposer dans les jeux de pouvoirs inter-scalaires avec la région ainsi que vis-à-vis des instances patronales. Le *Grand Lyon* s'est en effet largement appuyé sur les réseaux patronaux (notamment consulaires), qu'il a inclus dans la consolidation du leadership communautaire afin de conforter sa stratégie économique.

La présence d'une institution de gouvernement puissante a contribué à fixer durablement les systèmes d'acteurs à une échelle donnée. En revanche, le cas milanais-lombard se caractérise par une situation de polycentrisme des centres de décisions, tant horizontalement que verticalement. Il n'est pas possible d'identifier une échelle dominante sur le temps long. Cette fragmentation durable n'est pourtant pas incompatible avec la stabilisation de formes d'action collective. Les stratégies des intérêts économiques et la force du *politics* se révèlent déterminantes, pour infléchir, voir bloquer, la stabilisation des systèmes d'action collective à différentes échelles territoriales. Toutefois, la primauté de la politique et des intérêts sur les institutions rend ces tentatives de stabilisation de l'action collective plus fragiles, car dépendantes des logiques politico-partisanes et des dynamiques propres à la construction d'une stratégie patronale collective.

Ce chapitre est organisé en trois parties. Nous allons d'abord présenter des variables que nous avons identifiées dans les chapitres permettant d'expliquer les modèles divergents de gouvernance territoriale. Nous allons ensuite caractériser ces modes de gouvernance et les relations entre institutions de gouvernement et intérêts. Cette analyse nous permettra enfin de préciser les mécanismes différentiels de cristallisation des systèmes d'action à des échelles méso.

1 Présentation des variables

Dans cette thèse nous avons essayé de démontrer que la construction d'une capacité politique territoriale²³⁷ est fonction à la fois de la capacité d'action des institutions de gouvernement (CIG)

²³⁷ Rappelons que ceci correspond à un « processus de définition des intérêts, d'organisation et de coordination de l'action collective qui permet à des institutions ou des groupes d'acteurs publics et/ou privés de réguler des

et de la capacité de mobilisation des intérêts (CMI). Nous définissons la CIG comme la capacité des institutions de gouvernement à prendre des décisions et à les décliner en politiques publiques sur un territoire, en mobilisant le support des intérêts sociétaux²³⁸. La CMI quant à elle est la capacité des intérêts à se mobiliser sur une base territoriale et à assumer un rôle dans les processus de mise à l'agenda des enjeux politiques territoriaux et d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques²³⁹. Ainsi, comme nous l'avons précisé en introduction de cette thèse, la capacité politique n'est pas une caractéristique donnée des territoires, mais plutôt le résultat d'un processus long de construction impliquant des acteurs politiques et économiques insérés dans des contextes institutionnels et socio-politiques spécifiques²⁴⁰.

Nous considérons que la capacité d'action des institutions de gouvernement et de mobilisations des intérêts est influencée par des facteurs socio-politiques, liés aux contextes dans lesquels agissent les acteurs territoriaux. Cela dit, elles résultent également des cadres institutionnels nationaux et plus globalement de la position des territoires dans la division nationale et internationale du travail. Nous avons identifié six variables, trois nationales et trois locales (cf. tableau ci-dessous), influençant la capacité d'action des gouvernements locaux et la capacité de mobilisation des intérêts. L'application de ces variables à nos cas d'études nous permet de tester l'hypothèse qui est à la base de cette thèse, à savoir la nécessité de prendre en compte le poids des cadres institutionnels nationaux et l'effet de médiation des contextes socio-politiques locaux pour expliquer la différenciation des mécanismes à la base du processus de rééquilibrage étatique en Europe.

En ce qui concerne le poids des variables institutionnelles nationales, notre analyse nous a permis de faire ressortir trois éléments : la dotation des gouvernements locaux et régionaux en ressources institutionnelles, et notamment réglementaires et financières ; l'organisation des

problèmes collectifs sur un territoire donné ». Romain Pasquier, *Le pouvoir régional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012. (Cf. introduction).

²³⁸ Notre approche par l'action publique nous amène à privilégier une définition de la capacité des institutions de gouvernement qui mette l'accent sur le « pouvoir de » ('power to') plutôt que sur les « pouvoir sur » ('power over'). Voir : Desmond King et Patrick Le Galès, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de Sociologie*, vol. 52 / 3, 2011, p. 453 - 480. Clarence Stone, « Urban Regimes and The Capacity to Govern: A Political Economy Approach », *Journal of Urban Affairs*, vol. 1 / 15, p. 1-28.

²³⁹ Atkinson et Coleman dans leur analyse des réseaux de politiques publiques industrielles remarquent « the critical issue is what we shall call mobilization. To what extent is the business community in a particular sector mobilized to assume a role in the making and implementing of policy? » Michael M. Atkinson et William D. Coleman, « Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies », *British Journal of Political Science*, vol. 19 / 1, p. 47-67. p. 53.

²⁴⁰ Ainsi nous rejoignons la conceptualisation de la notion d'*agency* proposée par Emirbayer et Mische, qu'ils définissent comme « a temporally embedded process of social engagement informed by the past (in its habitual aspect), but also oriented toward the future (as a capacity to imagine alternatives possibilities) and towards the present (as a capacity to contextualize past habits and future projects within the contingencies of the moment) ». Mustafa Emirbayer et Ann Mische, « What is agency ? », *American Journal of Sociology*, vol. 3 / 103, 1988, p. 962-1023. p. 963.

systèmes de représentation patronale et consulaire ; enfin, sur la présence ou pas de politiques publiques « constitutives » incitant le développement d'une capacité d'action des gouvernements locaux et régionaux. En ce qui concerne le contexte socio-politique nous avons identifié trois variables : le rôle des idées et des actions politiques ; la structure productive et la présence d'une bourgeoisie capitaliste locale ; les caractéristiques de l'administration publique locale, en termes d'autonomie d'action et des caractéristiques de son administration. Nous allons brièvement présenter ci-dessous ces variables institutionnelles nationales et socio-politiques locales. Il convient de préciser que nous considérons les variables institutionnelles comme des éléments de variation nationale qui ont une influence sur la construction d'une capacité politique territoriale sans la déterminer de manière fonctionnaliste. Ainsi, à l'instar de R. Pasquier, nous les considérons comme un stock de ressources (et des contraintes), qu'influencent les stratégies des acteurs locaux, politiques et économiques²⁴¹. Dans la présentation de ces trois dimensions nous allons dès lors insister sur les différences nationales entre nos deux cas. En revanche les variables socio-politiques correspondent plutôt à des configurations sédimentées dans le temps, qui résultent des stratégies des acteurs locaux, politiques, économiques et administratifs.

Tableau 8 Variables institutionnelles nationales et socio-politiques locales expliquant les processus de construction d'une capacité politique territoriale

<i>Variables institutionnelles nationales</i>	<i>Variables socio-politiques des contextes locaux</i>
Ressources institutionnelles des gouvernements locaux : réglementaires et financières	Rôle des idées et de l'action politique(s)
Structuration des organisations d'intérêt économique	Structure productive et présence d'un patronat enraciné localement
Rôle de l'État : politiques publiques « constitutives »	Caractéristiques et capacité de l'administration publique

Ressources institutionnelles des gouvernements locaux : réglementaires et financières

Les ressources institutionnelles des gouvernements locaux sont une dimension importante à prendre en compte pour analyser la capacité des systèmes locaux à porter des politiques publiques. Nous pouvons différencier deux types de ressources : les ressources réglementaires, donc les normes et les principes juridiques et les ressources financières, en termes de capacité de dépense et d'investissements. La dotation des gouvernements locaux en ressources institutionnelles résulte des types de relations interterritoriales et plus particulièrement de la place des gouvernements locaux dans les systèmes politiques nationaux. Ces ressources sans déterminer de manière fonctionnaliste la construction d'une CPT, constituent pourtant un

²⁴¹ Romain Pasquier, *op. cit.* p. 334.

élément de variation important des relations entre niveaux de gouvernement. L'absence de structures intercommunales dotées en ressources réglementaires et financières dans le cas italien a notamment constitué un frein majeur pour le développement des systèmes métropolitains, nonobstant la présence des organisations patronales fortement dotées en ressources et plaçant pour la formulation des politiques territoriales, économiques et de planification urbanistique à cette échelle. Plus particulièrement, nos deux cas se caractérisent par des rapports intergouvernementaux nettement distincts, avec dans le cas italien un système quasi-fédéraliste, où les régions des pouvoirs particulièrement élargis, notamment législatifs, et dans le cas français un système décentralisé qui a vu en revanche un renforcement concomitant de l'échelon régional et métropolitain.

Structuration des organisations d'intérêt économique

Les caractéristiques et plus particulièrement la structuration territoriale des organisations d'intérêts économiques constituent aussi un facteur de variation national, qui a influencé la capacité des intérêts à se mobiliser sur base territoriale et à organiser une action collective. En ce qui concerne les associations patronales, nous pouvons d'abord souligner que la structuration nationale (organisation par branches ou par territoires), la fragmentation (présence des plusieurs associations concurrentes) et les modalités d'adhésion (directe ou indirecte), influent largement sur la capacité des acteurs économiques à se mobiliser et organiser une action collective sur base territoriale. Clairement, la structure de la représentation patronale est moins favorable à l'organisation d'une action territoriale en France qu'en Italie. La structuration du patronat en France a été historiquement et demeure très défavorable aux organisations territoriales. Ce sont les branches (et leur déclinaisons régionales) qui concentrent le plus de ressources (d'expertise et financières)²⁴². Dans le cas italien, le système de représentation patronale se caractérise par une fragmentation et concurrence entre différentes associations²⁴³, mais qui ne s'est pas traduite dans une hégémonie des branches sur les associations territoriales, qui sont également puissantes. Cette différence, sans être la seule origine du hiatus qui existe dans la capacité de mobilisation des intérêts patronaux entre nos deux cas d'études, a néanmoins représenté un facteur assez puissant de blocage organisationnel.

²⁴² Par ailleurs nous avons montré que l'hégémonie locale du Medef-Rhône a été concurrencée par la montée en puissance de la CGPME, organisation pouvant compter sur une participation directe des entreprises et sur la légitimité grandissante des PME dans les discours sur les stratégies de développement économique.

²⁴³ Le système de représentation des intérêts patronaux se caractérise par la coprésence de différentes associations, parfois impliquées dans des rapports de vive rivalité. Les entreprises artisanales et les TPE sont représentées par plusieurs associations, avec un enracinement territorial différent (CNA, *Confartigianato*). Les PME opérant dans les services sont historiquement disputées par la *Confcommercio* (association commerçants) et la *Confindustria*.

Rôle de l'Etat : politiques publiques constitutives

Enfin, le rôle joué par l'Etat national par le biais des politiques publiques dites « constitutives » apparaît clairement à l'analyse comparative de nos deux cas. La diffusion de l'instrument des contrats et des *patti territoriali* en Italie ou les appels à projets des pôles de compétitivité en France, sont deux exemples des moyens à travers lesquels l'Etat national a pu contribuer à favoriser la création des formes de collaboration entre acteurs publics et privés à des échelles infranationales. Ces politiques ont permis d'élargir la palette d'instruments à disposition des acteurs locaux pour mener à bien des projets de développement, tant du point de vue des dispositifs d'action que des ressources disponibles. Ainsi, nous avons montré que, dans les années 1990-2000, la *Provincia* s'est largement servie de nouveaux instruments introduits par l'Etat dans le cadre de la politique en soutien du développement local (*programmazione negoziata*). De la même manière, nous avons vu que la politique nationale des pôles de compétitivité a participé à structurer et souder des réseaux d'acteurs dans le cas lyonnais. La communauté urbaine s'est en effet saisie de cette opportunité pour conforter sa stratégie de développement et plus globalement sa capacité d'action.

Le rôle de l'action et des idées politiques

Notre analyse nous a amenée à mettre en valeur l'importance des idées et de l'action politique dans le processus de renforcement de la capacité d'action des territoires. Les idées et les doctrines politico-partisanes et les stratégies des élus ont joué un rôle structurant dans les processus de réorganisation de la société à des échelles infranationales. Redonner à la politique un « rôle de commandement » dans la transformation de la société, pour emprunter une expression du politiste G. Pasquino²⁴⁴, ne signifie pas réduire l'espace politique à une arène dans laquelle des acteurs politiques sont en compétition pour la conquête du pouvoir. Cela implique en revanche d'interroger l'impact de l'action et des idées politiques sur la construction des agendas, des stratégies territoriales, la structuration et la stabilisation des systèmes d'acteurs. L'analyse du processus de *leadership* que nous avons mené dans le chapitre 5 s'inscrit dans cette perspective. Dans le cas du *Grand Lyon*, nous avons pu montrer comment l'action des élus, orientée vers la mobilisation de ressources, internes et externes, a pu conforter une montée en puissance du territoire métropolitain. Enfin, prendre au sérieux le poids de la politique, implique aussi d'interroger les orientations et les finalités de l'action politique. Ce c'est que nous avons fait

²⁴⁴ Gianfranco Pasquino, « La politica al posto del comando: le fonti del mutamento in Italia », *Polis*, vol. 3, 1988, p. 459-482.

dans le chapitre 2, où nous avons montré le rôle qu'ont pu jouer les organisations partisans locales, devenus des « partis-machines », satisfaisant des besoins particularistes et exposé à l'influence des intérêts privés, dans le blocage du processus de renforcement des institutions publiques.

Structure productive locale et présence d'un patronat local

La structure productive locale (PME/grandes firmes), et plus particulièrement la présence d'un patronat enraciné localement, est aussi un facteur contribuant à la construction d'une capacité politique des territoires. La présence d'une bourgeoisie locale, investie et mobilisée dans un projet de changement de la société et de développement du territoire peut notamment pallier les faiblesses structurelles de l'action collective patronale au niveau national. Le cas de l'Aderly est particulièrement intéressant car cette association a été investie par les grands groupes lyonnais afin de porter une action de lobbying vis-à-vis de l'Etat. Ces grands groupes (i.e. Mérieux), ont participé de manière constante à la construction et mise en œuvre des politiques d'agglomération. De la même manière, nous avons montré que la présence d'une bourgeoisie mobilisée au sein des instances patronales traditionnelles (i.e. le cas de l'*Assolombarda* dans les années 1970) a joué un rôle décisif dans la structuration des premières interventions régionales en soutien à l'industrie, au point que la Lombardie peut être considérée une sorte d'exception au « paradoxe des régions ».

Caractéristiques de l'administration publique

L'analyse de nos cas d'études nous a permis de mettre en valeur le rôle joué par l'administration publique dans la structuration d'une action économique. Au-delà de la dotation en effectifs, deux dimensions apparaissent comme centrales pour caractériser la contribution de l'administration à la construction d'une capacité politique territoriale : la production et extraction de l'information orientée vers l'action et le type de rapport instaurés avec les élus. En ce qui concerne la première dimension, il apparaît que la capacité des administrations locales à générer, utiliser, mobiliser de l'information orientée vers l'action est centrale pour permettre une consolidation de la capacité d'action et l'institutionnalisation de cette dernière. La question n'est pas uniquement de savoir si ce sont les services internes à l'administration qui produisent de l'expertise pour l'action publique, mais aussi dans quelle mesure les administrateurs publics sont capables de se servir et intégrer de l'information produite par d'autres organisations dans des programmes d'intérêt général. Cette caractéristique contribue par ailleurs à expliquer les différents degrés d'autonomie,

à savoir de différenciation de l'administration de la société. Les types de rapports instaurés entre l'administration et les élus constituent une deuxième dimension qui émerge de notre analyse. Prenons l'exemple de deux projets de perspective territoriale menés à Lyon et à Milan dans les années 1980 : Lyon 2010 et *Progetto Milano*. Ces deux projets ont été fortement impulsés et *de facto* pilotés par des acteurs administratifs, respectivement par l'Agence d'Urbanisme et l'IRER. Toutefois, alors que dans le cas de Lyon les élus ont suivi le projet, puis se le sont approprié par la suite, dans le cas milanais les technocrates de l'IRER ont essayé de se rendre indépendants de l'influence exercée par les partis sur l'administration. Cela a eu comme résultat un effet de cloisonnement, autant du politique que des services administratifs. Inversement, dans le cas lyonnais, nous avons pu montrer que *Lyon 2010* a participé à renforcer de la capacité d'action de la communauté urbaine, grâce notamment à l'effet de contamination qu'il a eu chez les élus et les services.

La capacité de mobilisation des intérêts et la capacité des institutions de gouvernement résultent d'une combinaison de ces facteurs institutionnels et socio-politiques. Ces variables peuvent être appliquées de manière interchangeable à la fois à l'échelle régionale et locale (métropolitaine ou communale). Elles ont donc l'avantage de permettre de comparer les processus à la base de la construction politique des territoires à plusieurs échelles dans le temps, entre nos deux cas d'études.

2 Des modes de gouvernance différenciés mais stables dans le temps : Etat fort versus Etat faible ?

Dans cette première section nous allons revenir sur les modes de gouvernance des politiques de développement économique que nous avons analysés dans cette recherche. Pour cela, nous mobiliserons des exemples analysés dans les chapitres de la thèse. Nous basons notre analyse sur la typologie des différents principes de régulation sociale proposée par Streeck et Schmitter²⁴⁵. W. Streeck et P. Schmitter ont identifiés quatre idéaux-types des mécanismes de régulation : l'État, le marché, la communauté et l'association. La régulation étatique est communément associée au contrôle et la coordination hiérarchiques et s'exerce typiquement par la mise en œuvre des politiques publiques ; la régulation de marché indique en revanche une forme de coordination par la compétition entre acteurs indépendants ; la régulation communautaire est fondée sur des mécanismes de solidarité spontanée ; la régulation associative se fonde enfin sur

²⁴⁵ Rappelons que selon une perspective de *political economy* la régulation peut être définie comme une forme de coordination des activités et des relations, qui assure l'allocation des ressources et la résolution des conflits. Peter Lange et Marino Regini, *Stato e regolazione sociale : nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 1987.

le principe de concertation et de la négociation entre acteurs interdépendants, typiquement les organisations d'intérêts, qui peuvent assumer des fonctions collectives²⁴⁶. Cette analyse nous permettra de préciser les types d'acteurs qui participent à l'organisation de l'action locale en soutien du développement économique et la structure de leurs relations²⁴⁷.

La régulation sociale et l'action collective résultent d'une combinaison des différents mécanismes. Ceci dit, il est possible d'identifier des formes dominantes selon les périodes et les contextes. Ainsi nous montrerons qu'il existe une différenciation des modes de gouvernance parmi nos cas d'études, qui est durable dans le temps. Plus précisément la régulation étatique est dominante dans le cas lyonnais-rhône-alpin, alors que dans le cas milanais-lombard c'est plutôt une régulation associative imparfaite qui émerge de l'analyse. Ceci dit, notre analyse nous permettra aussi de faire ressortir des mutations dans les organisations et les processus au travers lesquels ces deux modes de régulation distincts ont pris forme dans le temps. Au final, notre analyse nous amènera à nous interroger sur l'intérêt de porter une réflexion sur les variétés d'Etat pour saisir les modes spécifiques de réorganisation des capacités à des échelles infranationales.

2.1 Milan : une régulation associative imparfaite

Dans le cas lombard-milanais, nous avons vu que les intérêts économiques ont joué un rôle prééminent dans la structuration des initiatives locales en soutien au développement économique. La capacité des intérêts à influencer l'agenda et assumer un rôle dans l'action publique locale apparaît forte et constante dans le temps. Cette capacité de mobilisation détone avec une capacité limitée de la part des gouvernements locaux autant à imposer de thèmes à l'agenda et à mener à bien des projets de développement. Le rôle prééminent joué par les organisations d'intérêt économiques dans l'organisation de l'action économique nous incite dès lors à vérifier dans quelle mesure le cas milanais-lombard se rapproche de l'idéal-type de la régulation « associative ». Comme le précisent Streeck et Schmitter la présence d'un nombre réduit d'organisations d'intérêts, en mesure d'assurer de manière non-compétitive la représentation des intérêts des différents groupes, est un prérequis à l'existence d'un modèle d'action associatif. Dans l'idéal-type de la régulation associative, les organisations des intérêts

²⁴⁶ Wolfgang Streeck et Philippe C. Schmitter, « Community, market, state - and associations? The prospective contribution of interest governance to social order », *European Sociological Review*, vol. 1 / 2, 1985, p. 119-138.

²⁴⁷ Nous adoptons une définition « extensive » des modes de gouvernance, qu'inclue différents principes de régulation et d'action collective, se différenciant dès lors d'une conceptualisation restrictive qui définit la gouvernance par opposition aux principes d'autorité hiérarchique. Pour un aperçu de différentes conceptualisations de la notion de « modes de gouvernance », voir : Olivier Treib, Holger Bähr et Gelda Falkner, « Modes of governance: towards a conceptual clarification », *Journal of European Public Policy*, vol. 1 / 14, 2007, p. 1-20.

assurent typiquement des fonctions collectives de conception et de mise en œuvre des politiques publiques. Plus particulièrement le modèle associatif correspond à une situation dans laquelle « *an attempt is made to make associative, self-interested collective action contribute to the achievement of public policy objectives. In generic terms, this is the case where it is in the interest of an organized group to strive for a 'categoric good' which is partially compatible or identical with a 'collective good' for the society as a whole* »²⁴⁸. Enfin, dans le modèle associatif, c'est l'Etat qui délègue de facto aux organisations des intérêts certaines fonctions publiques. Ces précisions données, nous allons montrer que le cas lombard-milanaise se caractérise par la présence d'un mode de régulation que l'on qualifiera d'« associatif imparfait ». Nous allons mobiliser trois exemples cités dans la thèse, en précisant sous quels aspects ils se rapprochent et se détachent du modèle associatif.

Dans le cas du modèle d'action analysé dans le premier chapitre de la thèse, nous avons vu que la mobilisation des industriels à l'échelle régionale, en particulier de l'*Assolombarda*, a incité le conseil régional à investir ce domaine d'action, nonobstant l'existence des limites institutionnelles majeures. Dans un contexte d'affaiblissement du secteur industriel, différentes interventions régionales ont été ainsi mises en place : aides directes aux entreprises, actions en soutien au développement technologique et soutien aux systèmes productifs locaux et aux territoires en difficulté. Les industriels ont par ailleurs participé à la création et au financement de deux structures régionales, la *Finlombarda*, la société d'investissement régional, et le CESTEC, le centre pour le développement technologique des PME. De manière générale, des liens très institutionnalisés ont été établis entre la direction Industrie du conseil régional et le centre d'études de l'*Assolombarda* dans le cadre de l'élaboration des projets de loi et des mesures régionaux en soutien de l'industrie (cf. chapitre 1). Dans le cadre de ces négociations, l'*Assolombarda* a été à même d'assumer un rôle exclusif d'intégrateur des intérêts des entreprises industrielles lombardes. En effet nous avons vu, que la *Federlombarda*, la fédération créée *ad hoc* pour faciliter les négociations entre les industriels lombards et le conseil régional, était dans les faits une émanation de l'*Assolombarda*. Ce choix s'explique essentiellement en raison des ressources organisationnelles et d'expertise dont disposait à l'époque l'association des industriels milanaise. Cette dernière a été en mesure d'assurer par ailleurs une médiation entre intérêts des PME et des grandes firmes et de faire ainsi remonter au conseil régional des demandes et des propositions détaillées. Les principales mesures de soutien au développement du tissu productif lombard mises en œuvre par le conseil régional cherchaient précisément à répondre aux besoins manifestés par les intérêts représentés par l'*Assolombarda*, en particulier des PME. Toutefois, nous

²⁴⁸ Wolfgang Streeck et Philippe C. Schmitter, « Community, market, state - and associations? The prospective contribution of interest governance to social order », *European Sociological Review*, vol. 1 / 2, 1985, p. 119-138., p. 129.

avons vu que ce mode d'action collective de type néo-corporatiste s'est rapidement essoufflé et n'a pu s'institutionnaliser. Plus particulièrement l'*Assolombarda*, n'a pas hésité à s'opposer aux choix du conseil régional en matière de destination des sols industriels, considérés peu favorables aux intérêts de ses mandants. Ce faisant, les industriels sont allés à l'encontre de l'un de prérequis du modèle néo-corporatiste, à savoir la « domestication » des intérêts (*compliance*)²⁴⁹. Notre analyse nous a amené à qualifier le mode d'interaction établi entre conseil régional et *Assolombarda* autour de l'action industrielle, comme un modèle guidé principalement par les demandes des intérêts privés, en raison de l'échec de la tentative d'installer un système néo-corporatiste. Plus particulièrement nous avons insisté sur la capacité encore très limitée de l'administration régionale en termes de production et d'exploitation autonome de l'information économique pour orienter les politiques industrielles. Les échanges institutionnels noués entre services régionaux et l'*Assolombarda* visaient précisément à pallier ces manques. Or, ils se sont révélés le moyen principal au travers lequel les industriels ont pris la main sur le processus d'élaboration des mesures et programmes d'action.

Dans les années 1980, ce sont encore les industriels milanais, qui vont être à l'origine d'un changement des agendas publics et prendre en charge également la promotion d'actions en soutien du développement économique-territorial. Toutefois, contrairement à la période précédente, on assiste à une focalisation de leurs actions sur des projets particuliers concentrés principalement dans la ville-centre et la métropole milanaise. Ceci s'explique essentiellement par les types d'acteurs mobilisés autour de l'enjeu du développement économique. D'une part, les grandes firmes industrielles propriétaires de friches qui se libèrent dans la ville-centre s'investissent dans la réalisation des projets urbains de développement immobilier, qui sont présentés et justifiés comme des projets participant au développement technologique du tissu productif milanaise (*Bivocca Technocity*). D'autre part, ces mêmes acteurs expérimentent des formes inédites d'action collective afin de soutenir le développement technologique de la région urbaine milanaise en participant à la création de l'AIM (*Associazione Interessi Metropolitani*). Cette association est conçue comme une structure de lobbying visant à inciter les collectivités locales (conseil régional, commune) à s'engager dans des projets qualifiés d'« intérêt métropolitain » (consortium pour les biotechnologies, câblage haut débit, etc.), identifiés par les membres de l'association (*cf.* chapitre 2). L'AIM correspond bien à une tentative de la part des intérêts privés de défendre et porter des actions au nom d'un intérêt collectif, le développement de la métropole milanaise. Toutefois, l'AIM n'a pas réussi à opérationnaliser les études de préfiguration préparée

²⁴⁹ Philippe C. Schmitter, « Neo-corporatism and the State », in Wyn Grant, (éd.). *The Political economy of corporatism*, éd. Wyn Grant, London, Mac Millan, 1985, p. 32-62. p. 45.

par son bureau d'étude, en raison d'un manque de soutien financier des collectivités locales. Ceci s'explique essentiellement par le contexte politique au sein duquel cette association voit le jour : celui d'une crise politique aiguë consécutive à la révélation de cas de corruption impliquant des membres de la classe politique régionale et milanaise. Par ailleurs l'association a dû faire face à des limites internes dans la construction d'une action collective. Les acteurs économiques engagés dans l'association, s'ils partageaient un cadre cognitif commun autour du développement métropolitain, agissaient pour l'essentiel sur la base d'intérêts particuliers, à soutenir tel ou tel projet. Cela n'a pas facilité la définition d'une stratégie et d'une action collective stable dans le temps. Ainsi les seuls projets liés au développement économique effectivement réalisés dans les années 1980 correspondent au final à des initiatives privées relativement isolées, portées et réalisées à l'initiative d'entreprises privées (i.e. Pirelli) en dehors des organisations ou des actions collectives.

Enfin, dans la période des années 1990 et 2000, nous avons vu que les organisations d'intérêts ont progressivement diversifié et multiplié leurs interventions en matière de développement économique, en jouant un rôle de suppléant face à des politiques publiques limitées. Plus particulièrement, la Chambre de Commerce est l'organisation qui, davantage que d'autres, a essayé de promouvoir des initiatives en soutien aux entreprises, essayant par ailleurs de les inscrire dans une stratégie de rayonnement et de compétitivité de la région urbaine milanaise. Derrière la rhétorique de l'ensemblier ou de l'« intégrateur de système » pour emprunter une expression utilisée par les consulaires, la Chambre de commerce s'est progressivement positionnée comme une organisation de plus en plus centrale dans l'action économique. D'une part elle a développé une palette ample d'actions collectives pour les entreprises et le développement économique-territorial (voir notamment le rôle des agences spéciales). D'autre part, elle a intensifié les relations de collaboration avec les collectivités locales, en particulier avec la région, se servant des instances de représentation consulaire régionale (*Unioncamere*), dont elle a le contrôle. La mise en place de l'*AdP per la competitività (2006-2015)*, à savoir un accord de partenariat pour le financement et le co-pilotage de plusieurs mesures de soutien à la compétitivité des entreprises et du territoire, avec le conseil régional lombard s'inscrit précisément dans cette stratégie (*cf.* chapitre 4). Ceci dit, dans le chapitre nous avons aussi montré que malgré la médiation assurée par la Chambre de Commerce, l'action en matière de développement économique était fragmentée entre plusieurs centres de décision. D'une part, les associations patronales ont en effet renforcé considérablement les services proposés à leurs associées et les actions autonomes en soutien au développement économique. D'autre part, le conseil régional a cherché de son côté à imposer un modèle d'action fondé sur le principe de la

« subsidiarité ». Ce principe renvoie typiquement à une forme d'autorégulation de la société, qui vise à surmonter toute forme d'intermédiation organisée des intérêts. La concertation avec les différentes organisations des intérêts, tant patronales que syndicales, dans le cadre des instances de négociation (*Patto per lo sviluppo*, cf. chapitre 4) s'est en effet révélée un exercice rituel. Ce faisant le conseil régional a essayé de renforcer sa légitimité vis-à-vis des entreprises - et plus particulièrement du bloc social modéré de la petite et moyenne bourgeoisie – afin de contrecarrer la fonction de représentation politique qui étaient *de facto* exercé par les organisations d'intérêts économiques. Nous avons montré que le principe de la subsidiarité s'est finalement traduit dans une forme de régulation de marché, fondée sur la libre initiative des acteurs (associatifs et non). L'organisation des activités en soutien du développement économique apparaît ainsi fondée sur un mode de gouvernance mixte, associant régulation associative et intervention autonome des acteurs.

Les trois exemples cités mettent en lumière la variété des formes organisationnelles au travers desquelles la régulation de l'action économique a pris forme dans le cas milanais-lombard. Ainsi nous avons pu montrer une tentative d'installer une forme de néo-corporatisme qui a échoué en raison d'un déséquilibre dans la capacité d'action des organisations patronales et du conseil régional. Par la suite, c'est plutôt un mode de gouvernance mixte, caractérisé par le recours à des régulations type marché et un associationnisme fragmenté qui a prévalu dans l'organisation de l'action économique. Nous pouvons noter que si le type d'organisations impliquées dans la régulation a changé, les processus d'organisation et les relations entre acteurs sont restés assez stables. Ainsi nous avons vu que les intérêts économiques, organisés ou non, ont maintenu une capacité de mobilisation et d'influence de l'action publique constante dans le temps et cela malgré une instabilité des formes organisationnelles dans le temps. Nous pouvons noter que l'instabilité des organisations et des formes d'action collective qui ont servi de véhicule à la mobilisation patronale, a empêché toutefois à ses intérêts de porter un projet collectif de développement dans le long terme. L'action patronale apparaît en effet assez instable et soumise dès lors aux stratégies ponctuelles des acteurs particuliers, notamment des grandes firmes. C'est donc principalement dans la structure de l'État, et donc des administrations locales, qu'il faut rechercher les facteurs de divergence du cas milanais-lombard par rapport au modèle associatif. Comme le souligne Streeck et Schmitter, cette forme de régulation implique la présence d'un Etat fort, en mesure de contrôler les pressions des intérêts et assurer ainsi un « usage public des intérêts privés »²⁵⁰. Or, nous avons vu que l'intervention des autorités publiques locales a été le

²⁵⁰« the public use of private organized interest requires a strong rather than a weak state ». Wolfgang Streeck et Philippe C. Schmitter, *op. cit.* p. 134.

plus souvent guidée par les intérêts, plus qu'elle n'a réussi à imprimer une direction de transformation sociale autonome des pressions des groupes sociaux. Cette incapacité s'explique à notre sens par deux facteurs : d'une part par des faiblesses institutionnelles, notamment d'expertise, dont souffre l'administration publique en Italie et d'autre part, par le rôle de domination exercé par les partis politiques, au sein de l'infrastructure étatique. Cette situation est loin de caractériser uniquement l'échelon national : il s'agit en effet d'un trait distinctif que l'on retrouve dans beaucoup de domaines de la politique locale²⁵¹. Nous allons y revenir plus loin dans le chapitre.

2.2 *Lyon: de l'étatisme au post-dirigisme local*

La mise en perspective historique et comparative de nos deux cas d'études, nous amène à rapprocher le cas lyonnais de l'idéaltype de la régulation de type étatique²⁵². En effet, dans les différents chapitres de cette recherche, nous avons insisté à plusieurs reprises sur le rôle prééminent des régulations publiques dans l'organisation de l'action économique. Comme pour le cas milanais-lombard, nous allons mobiliser des exemples analysés dans les trois chapitres de la thèse, afin de tracer les évolutions sur la moyenne durée des formes de la régulation étatique à Lyon. Ainsi, nous montrerons que le cas lyonnais se caractérise par l'existence d'un mode de gouvernance que nous définissons de post-dirigisme local. Ce mode de gouvernance n'exclut pas l'existence des formes de consultation des intérêts économiques²⁵³, voire d'implication des intérêts dans les processus de mise en œuvre des politiques publiques. Nous montrerons en effet que les organisations d'intérêts, en particulier la Chambre de Commerce, ont participé activement à la définition d'une stratégie de développement et au portage des projets. La mobilisation des ressources externes à l'administration publique a été ainsi indispensable pour mener à bien des actions en soutien du développement. Ainsi ce modèle de régulation se fonde sur une action politique volontariste qui a été relayée par l'administration, cette dernière étant en mesure de porter et coordonner les actions des acteurs externes aux institutions de gouvernement. C'est plus particulièrement la capacité de l'administration à garder le contrôle des processus d'action publique qui nous permet de qualifier ce mode d'action de post-dirigiste.

²⁵¹ Donatella Della Porta, *La politica locale*, Bologna, Il Mulino, 2006. p. 239-240.

²⁵² « in the ideal-typical state bureaucracy, allocational decisions are made through 'public policies' that are enforced, with the ultimate backing of the state's monopoly of legitimate coercion, by civil servants striving to satisfy their dominant interest in career advancement and bureaucratic stability, on subjects that strive to avoid punishment ». Wolfgang Streeck et Philippe C. Schmitter, op. cit. p. 121.

²⁵³ Comme le précisent Mény et Surel «Partout, les pouvoirs publics consultent les groupes d'intérêts, car il n'est plus possible de gouverner et réglementer dans un style purement régalien». Yves Mény et Yves Surel, *Politique comparée. Les démocraties Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8ème édition, Montchrestien, 2009. p. 158.

Dans les années 1970, nous avons montré que la mobilisation des intérêts industriels autour de la Chambre de Commerce a permis de bâtir les fondements des premières politiques locales de développement économique dans la région lyonnaise. Cette mobilisation se justifiait en raisons des critiques vis-à-vis de la politique industrielle et d'aménagement du territoire menée par l'Etat, très concentrée sur quelques secteurs lourds et envisageant une relocalisation des industries en dehors de la ville et même en dehors de l'agglomération lyonnaise. La création de l'Aderly, fortement impulsée par la Chambre, s'inscrit précisément dans ce projet de revitalisation du tissu industriel de la région urbaine lyonnaise. Pourtant, nous avons aussi montré que la Chambre de Commerce a fini par se conformer aux directives de la politique d'aménagement du territoire et par reproduire, au travers l'Aderly, les modes d'interventions de l'Etat aménageur. En effet, la politique de rayonnement international portée par l'association reprend en grande partie les priorités formulées par la DATAR pour le développement de Lyon et de la région Rhône-Alpes. Ainsi le projet des forces économiques locales de porter une stratégie de développement n'a pu se réaliser qu'au travers l'accord et la légitimation donnée par l'Etat. Cette légitimation « par le haut »²⁵⁴ a permis à la Chambre de renforcer son rôle vis-à-vis des pouvoirs politiques locaux et de pouvoir aussi jouer un rôle inédit dans la mise en œuvre des projets de développement dans la décennie successive.

Les années 1980 constituent en effet le moment où la participation des intérêts économiques à l'action publique locale est la plus évidente. Dans la même période, la communauté urbaine renforce aussi ses capacités institutionnelles, notamment dans le domaine de l'urbanisme et de la planification. Ainsi la Chambre de Commerce, épaulée par quelques grands groupes privés industriels (i.e. Laboratoires Mérieux), s'investit dans l'élaboration d'une « stratégie technopolitaine » pour la région urbaine, qu'elle cherche par la suite à faire valider par les pouvoirs publics locaux. La stratégie technopolitaine n'est finalement pas traduite dans des dispositifs d'actions concrets, sauf pour le cas du projet urbain Lyon-Gerland. Dans le cadre de ce projet, nous avons ainsi montré la structuration d'une forme de néo-corporatisme local entre la communauté urbaine et la Chambre de Commerce (*cf.* chapitre 2). Toutefois, il serait erroné de lire cette collaboration comme une colonisation de l'action et de la stratégie de la Communauté Urbaine par les intérêts industriels. Le quartier de Gerland avait été déjà identifié par la communauté urbaine comme un site majeur de transformation urbaine. Par ailleurs, nous avons montré que l'aménagement de ce quartier a participé à un processus plus large de renforcement des services de la communauté urbaine en termes de capacité de gestion et de portage des

²⁵⁴ Yves Mény, « La légitimation des groupes d'intérêts par l'administration française », *Revue française d'administration publique*, vol. 39, 1986, p. 483-494.

politiques publiques dans le domaine du développement. L'implication de la Chambre dans les activités d'animation économique n'a nullement remis en cause les objectifs fixés par les services de la communauté urbaine. L'expertise économique de la Chambre a été ainsi mise au service d'un objectif commun et partagé. Ce mode d'action ne correspond pas à un modèle étatique « pur », toutefois l'acteur public a gardé une certaine autonomie vis-à-vis des pressions particularistes des intérêts économiques.

Enfin, la dernière période se caractérise par une montée en capacité de la communauté urbaine, qui est allée de pair à une érosion des capacités des organisations des intérêts, plus particulièrement consulaires, à assumer un rôle dans l'action publique locale. La communauté urbaine a progressivement renforcé ses services internes et ses capacités de définition et de portage des politiques développement, en se positionnant comme un acteur pivot de l'action publique locale. Comme nous avons vu, la communauté urbaine a pu compter sur une technostructure fortement qualifiée qui a développé dans le temps une véritable capacité institutionnelle de mise en œuvre des politiques publiques. Cela n'empêche pas l'administration d'être de plus en plus ouverte vers l'extérieur. En effet, elle a établi systématiquement des accords de partenariat, par ailleurs extrêmement formalisés, avec des organisations externes, la Chambre de Commerce et l'Aderly en particulier. Par ailleurs, nous avons vu que le Grand Lyon a développé aussi des liens de plus en plus directs avec les groupes économiques, notamment avec les grands employeurs de l'agglomération (*cf.* chapitre 6, fonction *Grand Comptes*), qu'il a cherché à intégrer dans la stratégie de développement économique communautaire. Un double mouvement concomitant a eu lieu : renforcement des services internes et ouverture vers l'extérieur. Et pourtant nous avons pu montrer que cela ne s'est jamais traduit par une délégation du contrôle du choix des mesures à mettre en œuvre. Bien au contraire : l'établissement des accords de coopération a été d'une certaine manière mis au service de la montée en puissance de l'agglomération et au renforcement de sa légitimité et de sa capacité de gouvernement, définie comme capacité à décider et orienter le développement.

L'analyse du lyonnais fait clairement ressortir la place centrale des régulations publiques dans l'organisation de l'action économique. Ceci dit, nous avons vu que les organisations d'intérêts ont aussi participé activement à l'élaboration et à la mise en œuvre des projets de développement et cela de manière assez constante dans le temps. Ici, la comparaison de nos résultats avec les conclusions tirées par J. Levy sur le cas des politiques de restructuration industrielle à St-Étienne et Besançon, centrée sur la période entre 1960 et 1990 s'avère intéressante. L'auteur a pu montrer les difficultés rencontrées par les organisations d'intérêts et les acteurs publics locaux dans

l'organisation et la gestion des politiques de soutien à l'industrie²⁵⁵. Notre analyse montre à l'inverse une capacité des acteurs locaux, publics et privés à la fois, à s'impliquer dans l'action économique et le développement d'une capacité d'action collective à l'échelle locale. Ces résultats contrastés s'expliquent en partie par la période analysée et donc par les réformes institutionnelles introduites entretemps, dans les années post 1990. Mais ce contraste ne s'explique pas uniquement par le décalage temporel. En effet, dans le cas de Lyon, on assiste dès les années 1980 à une montée en capacité des acteurs locaux dans la fabrique de l'action publique locale. Si, dans le cas de Saint-Etienne, les acteurs politiques se sont tournés vers l'Etat pour obtenir un soutien technique et financier²⁵⁶, dans le cas de Lyon on assiste en revanche à une autonomisation des acteurs et à une construction d'une capacité d'action propre à l'échelle locale, impulsé par une nouvelle génération politico-administrative locale. Ceci dit, nous pouvons noter que cette capacité d'action a été construite dans une sorte de mimétisme par rapport à l'action de l'Etat. La présence d'un patronat local enraciné localement (*cf.* introduction) et de quelques grands groupes industriels n'ont nullement remis en question la capacité, d'abord de l'Etat national, et ensuite du Grand Lyon, à définir les orientations de fond de la politique de développement et de portage des projets. Ceci s'explique à notre sens par deux raisons : une centralisation de l'expertise par l'administration publique et une incapacité de la part des acteurs économiques à formuler et mettre en œuvre des « projets de société » collectifs à l'échelle du territoire métropolitain et régional qui aillent au-delà des leurs intérêts particuliers.

2.3 De l'importance des variétés d'Etat

La mise en perspective du cas milanais et lyonnais a permis de mettre en valeur des rapports entre État et société très différents et une différenciation durable des modes de gouvernance de l'action publique locale. Ainsi nous avons montré que le cas milanais se caractérise par la présence d'un modèle associatif imparfait, alors que le cas lyonnais correspond assez bien à l'idéaltype de la régulation étatique. Un résultat important de notre analyse se trouve dans la

²⁵⁵ « These institutions did not simply « bounce back » when the heavy hand of State intervention was lifted. Rather, owing to a combination of historical legacies and the timidities and contradictions of state reforms, they remain incapable of shouldering policy responsibilities ». Jonah D. Levy, *Tocqueville's revenge: dilemmas of institutional reform in post-dirigiste France*, Massachusetts Institute of Technology, 1994. p. 482. Pour une actualisation du cas de Saint-Etienne, confirmant ces constats voir : Vicent Béal, Rémi Dormois et Gilles Pinson, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles*, 8, novembre 2010. URL : <http://metropoles.revues.org/4380>. Les trois auteurs à partir d'une analyse diachronique du cas stéphanois montrent en effet que la structure des rapports socio-politique héritée dans le temps se caractérisant par une forte dépendance vis-à-vis de l'action étatique et une non reconnaissance mutuelle entre collectivités locales et intérêts économiques, a entravé le développement par ces acteurs d'une capacité d'action collective.

²⁵⁶ Voir aussi : Olivier Timarche, « L'action publique de développement industriel à Saint Etienne: le territoire réduit au plus petit dénominateur commun? », *Sociologie du travail*, vol. 41, 1999, p. 431-452.

persistance de ces modèles dans le temps, malgré quelques oscillations et écarts ponctuels. Ce constant nous amène donc à nous interroger sur les effets cumulatifs de la présence d'un État fort sur la capacité de mobilisation des intérêts sociétaux. Autrement dit, est-ce que le rôle joué par les intérêts dans l'action publique locale dans le cas milanais s'explique uniquement par les ressources organisationnelles dont disposent les associations patronales et la Chambre de Commerce et par la présence des grandes firmes ? Dans quelles mesures les stratégies des milieux économiques ne sont-elles pas aussi liées aux caractéristiques propres des institutions publiques avec lesquelles ils interagissent ? En analysant le cas milanais, nous avons vu que celui-ci se différencie du modèle associatif tels qu'il a été décrit par Streeck et Schmitter, non tant en raison des capacités d'intégration et de mobilisation des intérêts, mais en fonction des caractéristiques des institutions de gouvernement et plus particulièrement par la présence d'un État faible. De la même façon, le cas lyonnais nous a permis de mettre en valeur le conditionnement exercé par la structure et les caractéristiques de l'État, sur les marges de manœuvre et les stratégies de mobilisation des intérêts. Par ailleurs, les deux cas se caractérisent par une structure des modes de production assez proche. Dans les deux cas, il existe en effet un large tissu des PME et des grands groupes. Pourtant, les stratégies de mobilisation de la bourgeoisie capitaliste et plus particulièrement les modes d'organisation de l'action économique sont très différenciés. Ces considérations nous amène dès lors à mettre en valeur l'effet de médiation exercé par la structure et les caractéristiques des institutions de gouvernement pour appréhender les modes d'organisation des politiques de développement économique à des échelles infranationales.

Nos résultats font écho à l'analyse de N. Brenner quant à l'importance de remettre au centre de l'analyse l'État et ses stratégies pour comprendre les phénomènes de réorganisation territoriale. Toutefois, notre analyse nous amène à mettre la focale sur les variétés d'État, qui est en revanche négligée par l'analyse néo-marxiste du type de celle de Brenner. Ainsi, la force de l'État, visible dans sa capacité à pénétrer la société tout en se différenciant de cette dernière, se révèle un déterminant des formes et du contenu de l'action publique et de manière plus générale des mécanismes qui permettent de mener à bien le processus de réétalonnage politique. Le juriste italien S. Cassese utilise la notion de *stateness*, pour mettre en avant l'intérêt d'identifier et expliquer les dénivelés (*dislivelli*) ou degrés d'étatisation des structures et des modes de gouvernement²⁵⁷. Cassese en s'inspirant de l'analyse socio-historique de l'État²⁵⁸, différencie deux idéaltypes : le modèle « étatiste » et celui de *stateless societies*, associés respectivement à la

²⁵⁷ Sabino Cassese, *op. cit.*

²⁵⁸ Voir en particulier : J.P. Nettles, « The State as a Conceptual Variable », *World Politics*, vol. 20 / 4, 1968, p. 559-592. Charles Tilly, *The Formation of national states in Western Europe*, Princeton, N.J., Princeton university press, 1975. et Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *Sociologie de l'État*, Paris, Hachette, 1982.

France et au Royaume Uni. Le modèle étatiste indique l'existence d'institutions de gouvernement différenciées des autres organisations sociales, autrement dit d'un Etat fortement institutionnalisé à même de mener des projets de transformation de la société et de perpétuer, voir de renforcer cette autonomisation grâce à la présence d'une bureaucratie hautement qualifiée et dotée d'un *public spiritness*. Le modèle de *stateless societies* désigne à l'inverse une situation de faible institutionnalisation du pouvoir étatique, où il existe en revanche une forme d'autogouvernement des intérêts sociaux, qui précède aussi l'instauration de la démocratie²⁵⁹. La typologie de l'Etat fort ou faible distingue très clairement deux modalités d'exercice de l'activité de gouvernement, par l'Etat ou par la société. Nous considérons que pour analyser les processus spécifiques de rééquilibrage politique à des échelles infranationales, il est indispensable de revenir, tout en la précisant, à cette distinction.

Comme le rappelle Bagnasco la réorganisation des capacités à des échelles infranationales résulte de stratégies intentionnelles et donc de choix politiques²⁶⁰. Cette considération nous amène à nous interroger sur les acteurs porteurs de cette action politique. Le cas milanais-lombard nous a permis de faire ressortir une politisation diffuse des acteurs, qui dépasse les frontières institutionnelles des organisations publiques²⁶¹. Cela s'explique à notre sens par le faible degré de différenciation de la sphère politique par rapport à la sphère sociétale, qui se reflète aussi dans les modes et les conditions de l'exercice du gouvernement. Les institutions publiques n'ayant pas totalement absorbé, monopolisé la politique, celle-ci trouve aussi à s'épanouir dans l'espace social. Ceci dit, le cas milanais-lombard, s'éloigne toutefois du modèle d'auto-organisation sociale. Les intérêts se tournent en effet vers l'État, qu'ils cherchent à gouverner au travers la médiation des organisations partisans. Ainsi il n'est pas étonnant de voir un entrelacement, voir une confusion entre les logiques d'action des organisations publiques et privées dans le cas milanais-lombard. D'une part, nous avons pu montrer en effet que les organisations d'intérêts ont souvent assumé des fonctions d'intérêt général, en palliant les faiblesses des administrations publiques. D'autre part, les organisations publiques se sont retrouvées à agir selon des logiques particularistes, car davantage exposées à l'influence voire au contrôle des intérêts privés. La difficulté à situer précisément sur une échelle public-privé des organisations comme la Chambre de Commerce et l'AIM, est assez symptomatique de l'absence d'une frontière claire et nette entre la société et les institutions de gouvernement et plus globalement d'une difficulté de ces dernières à s'en passer du support des groupes sociaux pour légitimer leur action. Dans le cas lyonnais,

²⁵⁹ Bertrand Badie et Pierre Birnbaum, *op. cit.* pp. 173-217.

²⁶⁰ Arnaldo Bagnasco, *Società fuori squadra : come cambia l'organizzazione sociale*, Bologna, Il Mulino, 2003.

²⁶¹ Nous empruntons cette idée à Matteo Bolocan Goldstein, « Geopolitiche milanesi. Tra funzioni e territorio », *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, février 2009.

L'action politique est en revanche naturellement canalisée au sein de l'administration car cette dernière a les capacités, plus particulièrement techniques, pour formuler les enjeux politiques et d'action publique et mener à bien et imposer un projet de changement social par les politiques publiques. Le cas lyonnais se caractérise en effet par la présence d'une administration publique autonome, à savoir des administrateurs dotés d'un « d'un ethos professionnel (*public spiritness*) »²⁶², distinct de celui des autres groupes sociaux (les politiques, mais aussi les professionnels et les acteurs « privés »). La notion d'autonomie renvoie en termes généraux à l'existence d'une distinction à la fois matérielle et symbolique entre l'Etat et la société²⁶³. Elle est donc particulièrement intéressante car elle permet de faire ressortir une caractéristique propre au modèle étatique national italien, mais qui concerne aussi les administrations locales, à savoir la présence d'une administration imposante, mais à la fois inefficace et peu autonome et par conséquent perméable aux intérêts²⁶⁴.

Ces différences dans les modes et les conditions de gouvernabilité de la société ont toute une série de conséquences sur les types de mesures décidées et mises en œuvre et donc sur les modalités et les effets de la régulation politique. Dans le cas lyonnais, le contrôle, qui est assurée par les administrations bureaucratiques locales du processus d'élaboration et de mise en œuvre de l'action publique se traduit dans des politiques publiques fortement intégrées et faiblement segmentées. Dans le cas milanais on assiste en revanche à une fragmentation de l'action publique, parcellisation qui reflète précisément les pressions exercées par les groupes sociaux sur l'administration. Le politique apparaît ainsi comme « l'ombre portée » de la société.

3 Des mécanismes différentiels de stabilisation des systèmes d'acteurs à des échelles méso

Dans cette section nous allons voir dans quelle mesure les différences dans les types de relations entre Etat et société que nous avons identifiées dans la section précédente nous informent sur les processus de stabilisation des systèmes d'acteurs à des échelles méso. Plus particulièrement il s'agira de montrer dans quelle mesure ces modèles différenciés de relations impliquent aussi une différenciation des mécanismes et des conditions qui permettent à des systèmes d'action

²⁶² Nous avons emprunté cette expression à Philippe Bezes et Frédéric Pierru, *op. cit.*

²⁶³ S'il existe différents critères pour rendre compte de la notion d'autonomie, les travaux néo-institutionnalistes convergent sur l'intérêt à se saisir de l'autonomie étatique à partir d'une analyse relationnelle des modalités concrètes d'intervention de l'Etat, des structures bureaucratiques et des relations nouées avec les groupes d'intérêts. Cf. Philippe Bezes et Frédéric Pierru, « Etat, administration et politiques publiques : les dé-liaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, vol. 2 / 2, 2012, p. 41-87. p. 61.

²⁶⁴ S. Cassese parle de « *disposable State* » pour indiquer un état perméable aux pressions extérieures (notamment des groupes d'intérêts). Sabino Cassese, *Lo Stato intronabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998, (« Saggine »).

collective de s'institutionnaliser dans le temps. Notre analyse s'inspire des réflexions menées par M. Ferrera sur les transformations des systèmes de *welfare* en Europe²⁶⁵. Dans son analyse Ferrera interroge les mécanismes de création et consolidation de systèmes territoriaux, plus particulièrement régionaux, de protection sociale. Pour cela il mobilise la notion de wébérienne de *Verband*, qui indique à la fois les frontières, les limites mais aussi l'association, l'existence d'une communauté. Comme le précise M. Ferrera : « *if a space of interaction is confined by boundaries vis-à-vis the exterior (i.e. if insiders cannot easily escape from it and outsiders are not easily admitted), reciprocity expectations can consolidate, stabilize and generalize over time* »²⁶⁶. La stabilisation d'un système d'acteurs et d'une action collective implique dès lors la construction des frontières qui délimitent un espace d'action différencié et identifiable. Dans cette section, nous montrerons que les mécanismes de construction des frontières et d'intégration des systèmes d'acteurs diffèrent dans nos deux cas d'études. Ainsi dans le cas lyonnais-rhônealpin, l'institutionnalisation d'un espace d'action à l'échelle métropolitaine s'explique par la capacité de la communauté urbaine à porter des politiques publiques et créer une structure d'opportunité rendant l'échelle métropolitaine « intéressante » pour les intérêts économiques, qui se sont donc associés à son action. Dans ce cas, le développement d'un pouvoir d'agglomération est allé de pair avec un processus de montée en puissance du territoire métropolitain, qui s'est fait partiellement au détriment de la région.

Inversement dans le cas milanais-lombard, il est possible d'observer une stabilisation des systèmes d'acteurs lorsqu'il y a une homologie entre les partis de gouvernements et les intérêts économiques dominants. L'idéologie politique et le partage des valeurs entre acteurs économiques, administratifs et politiques, apparaît ainsi comme le mécanisme principal soutenant la capacité à mettre en œuvre des politiques publiques et à résoudre des problèmes collectifs. Toutefois, cette situation se révèle fortement instable dans le temps long, car soumise aux alternances partisans et aux stratégies, par définition, changeants et « mobiles » du capital. Le cas milanais-lombard se caractérise ainsi par la présence d'un espace politique régional renforcé, qui coexiste avec des systèmes fortement intégrés à des échelles infrarégionales. Enfin, nous allons nous interroger sur les effets des processus de renforcement des espaces politiques méso, sur les relations entre niveaux territoriaux et plus particulièrement des systèmes territoriaux vis-à-vis de l'Etat national.

²⁶⁵ Maurizio Ferrera, *The boundaries of welfare : European integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005. p. 4.

²⁶⁶ *Ibidem*.

3.1 Milan : la société (et la politique) sans les institutions

Dans le premier chapitre de cette thèse nous avons montré la structuration d'un système d'action à l'échelle régionale. La Lombardie apparaît ainsi comme une figure d'exception vis-à-vis dudit paradoxe régional²⁶⁷. La mobilisation des intérêts et surtout le niveau d'intégration du patronat a ainsi participé à légitimer l'action du conseil régional, en palliant les limites législatives et institutionnelles de l'institution régionale. Cette dernière dispose en effet à l'époque d'une marge de manœuvre très limitée pour intervenir dans le domaine industriel. Nous avons vu que l'État avait reconnu aux régions des compétences dans le domaine industriel, suite aux pressions des élus régionaux, sans pour autant fixer clairement des attributions précises. Par ailleurs, les régions étaient dotées d'une autonomie financière très limitée. Le cadre institutionnel des interventions des conseils régionaux était dès lors assez incertain. Dans cette configuration, la capacité de mobilisation des organisations d'intérêts s'est donc révélée une variable clés pour soutenir la mise en place des politiques régionales. Si toutes les régions italiennes développent des mesures en soutien de l'industrie, le cas lombard se caractérise néanmoins par une « précocité » et surtout une variété des mesures²⁶⁸, que l'on peut lier au rôle joué par l'*Assolombarda*. La stabilisation des relations s'explique aussi par l'existence d'une proximité idéologique entre élites politiques et économiques et par le rôle de médiation assurée par les réseaux de la DC lombarde. Il suffit de rappeler que le premier président du conseil régional lombard, Piero Bassetti, était un illustre représentant de la bourgeoisie industrielle.

Ceci dit, nous avons montré que ces relations se révèlent intermittentes dans le temps. En effet dans les années 1980, le conseil régional continue à cultiver des relations avec les associations patronales dans le cadre des interventions en soutien de l'industrie (reconversion industrielle et soutien aux secteurs en crise, notamment la sidérurgie), mais les grands groupes, qui avaient appuyé la mobilisation de l'*Assolombarda* en faveur de la région, se désinvestissent partiellement de l'action collective au sein des associations patronales. L'investissement de l'échelle régionale soutenu par la bourgeoisie industrielle répondait en effet à une stratégie politique précise d'élargissement de la représentativité de l'*Assolombarda* auprès des PME, afin de renforcer leur capacité d'influence, notamment sur le plan national. Pendant les années 1980, l'enjeu de transformation des friches industrielles et surtout de réalisation des plus-values foncières, devient prégnant pour les grandes firmes fordistes. Ces dernières s'investissent donc prioritairement dans

²⁶⁷ Carlo Trigilia, « The paradox of the region: economic regulation, « and the representation of interests », *Economy and Society*, vol. 20 / 3, 1991.

²⁶⁸ Voir: Evelyne Ritaine, « Territoire et politique en Europe du Sud », *Revue française de science politique*, vol. 44 / 1, 1994, p. 75-99. Marco Maraffi, « Le politiche industriali », in *Le relazioni fra amministrazione e sindacati*, vol. 2, Milano, Giuffrè, 1985. 2 vol., (« Archivio Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica », Nuova serie 4).

des négociations avec les élus municipaux (et régionaux) afin de trouver - assez facilement - des accords pour la réalisation des projets de transformation des aires. De la même façon, elles participent au financement et la création des nouvelles instances d'action collective, en particulier l'AIM. L'un des objectifs de l'AIM était précisément de favoriser la cristallisation des réseaux de collaboration entre institutions de gouvernements et intérêts économiques à l'échelle métropolitaine. Nous avons déjà précisé auparavant les limites, internes et externes, qui n'ont pas favorisé l'émergence d'une stratégie de développement métropolitain, ni la stabilisation d'une capacité collective à cette échelle. Ici, il nous importe plutôt de souligner le fait que la création de l'AIM est un signe de l'intérêt porté par les acteurs économiques à la construction d'une stratégie de développement pour l'aire métropolitaine. Ceci émerge aussi des prises de positions et des initiatives promues par l'*Assolombarda* et la Chambre de Commerce qui, à maintes reprises, ont pris position pour inciter les acteurs publics à s'intéresser au développement de la métropole, afin de donner des réponses « métropolitaines » aux problématiques de localisation des entreprises, de gestion des transports et de promotion du territoire. Pourtant, nous avons montré que la promotion d'une stratégie de développement économique à l'échelle de la métropole est restée largement inachevée, et cela malgré un engagement conséquent de la part de la *Provincia* (cf. chapitre 4). Nous allons revenir brièvement sur cet exemple pour mettre en lumière en quoi l'absence des ressources institutionnelles et un conflit politico-partisan entre organisations d'intérêts et *Provincia*, ont empêché la structuration d'une action collective à cette échelle.

La tentative de construire une politique métropolitaine pendant le mandat de F. Penati, président de centre-gauche ayant cherché à construire une alternative politique au projet politique de la Ligue du Nord et au berlusconisme, s'est révélé substantiellement un échec. En s'appuyant sur des experts et consultants extérieurs, la *Provincia* a su profiter de nouveaux dispositifs et des ressources mises à disposition par l'Etat national et surtout l'Europe en soutien des politiques de développement local. Le projet d'intégration métropolitaine était en effet largement greffé sur la doctrine du développement local, et donc d'activation et coordination des réseaux de collaboration entre acteurs privés et publics²⁶⁹. L'implication des intérêts économiques a été pourtant très timide, voire inexistante et cela pour deux raisons, institutionnelles et politiques. La *Provincia* dispose en effet de très peu de ressources financières et réglementaires qui peuvent être employées dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement. Autrement

²⁶⁹ Rappelons ici un extrait du discours programmatique du Président F. Penati, qui bien synthétise l'essence de la stratégie de la *Provincia* : « Un nouvel espace émerge pour les institutions provinciales qui peuvent faire de leur faiblesse présumée une force pour agir comme des acteurs coordinateurs et facilitateurs des processus de gouvernance du territoire. Pour mener à bien cette tâche, la légitimité, la capacité d'agrégation, l'activation des réseaux entre les différents acteurs, la production des visions partagées, comptent davantage que les compétences » (cf. chapitre 4).

dit, il n'y a pas d'intérêt évident pour les associations patronales à rejoindre cette démarche. Deuxièmement, des raisons plus typiquement politiques expliquent les difficultés de la *Provincia* à rallier les intérêts économiques. La rivalité entre Chambre de Commerce et *Provincia* en est un cas paradigmatique. La Chambre de Commerce est depuis sa création l'un des actionnaires de l'agence *Milano Metropoli*, pour autant elle ne s'est jamais réellement investie dans l'élargissement du domaine d'action de l'agence, qui aurait pu être un vecteur pour porter des politiques de développement métropolitain. *Milano Metropoli* s'est en effet développée grâce à l'investissement des maires et adjoints de centre-gauche de la *Provincia* et des communes du *Nord-Milano*. La prééminence d'une culture-politique de centre-gauche explique largement le succès de l'agence dans le portage des programmes d'action dans le *Nord-Milano*. Cette affiliation politique a toutefois représenté un frein lors du changement politico-partisan et plus globalement pour le développement des actions avec les organisations d'intérêts économiques, qui ont préféré développer leurs propres outils et initiatives, et se tourner vers l'institution régionale pour capter des ressources publiques.

En raison des nombreuses ressources, tant financières que réglementaires, dont dispose le conseil régional et de l'existence d'organisations d'intérêts capables d'assumer un rôle dans l'action publique locale, on aurait alors pu imaginer la cristallisation d'une forme de gouvernance de type corporatiste, fondée sur la négociation et la concertation à cette échelle. Pourtant, cela ne s'est pas réalisé. C'est là que la typologie d'Etat émerge comme une variable fondamentale pour expliquer et prédire les modes de gouvernance locale. Plus particulièrement la prédominance des groupes sociopolitiques, telles que *Comunione e Liberazione* (CL) dans l'appareil bureaucratique et politique régional, a entravé le développement des relations de type corporatif avec les organisations d'intérêts. Le projet politique porté par les élus régionaux cherchait précisément à neutraliser toute forme de médiation associative avec les citoyens (et les électeurs), afin de pouvoir élargir l'assise électorale des partis de centre-droit, dominés dans le cas lombard par CL. Ce dernier se propose en effet comme un groupe « alternatif » aux associations de représentation patronale, voire il cherche à les pénétrer. La concurrence entre partis et associations patronales est à notre sens un signe d'une non complète autonomisation du politique de la société. En effet nous avons vu que les organisations d'intérêts économiques, recouvrent dans le cas milanais-lombard une fonction de représentation politique²⁷⁰.

²⁷⁰ Ces affirmations trouvent un écho dans les résultats d'une recherche menée par Tosi et Vitale sur les modes de représentation des intérêts patronaux locaux dans un territoire spécifique de la région urbaine milanaise, le haut-milanaise. Les deux chercheurs ont montré précisément qu'il existe une forme de médiation sélective des intérêts territoriaux patronaux vis-à-vis de la région, fondé sur l'appartenance aux réseaux de CL. Voir : Simone Tosi et

Enfin, dans la thèse nous avons aussi montré qu'il est possible d'observer une stabilisation des systèmes d'action échelles infrarégionales, comme dans le cas du Nord-Milano. Cet exemple montre bien le rôle joué par le lien politique pour nourrir et permettre la sédimentation des pratiques de collaboration entre acteurs politiques, administratifs et experts en appui à la construction des projets pour le développement. Toutefois, nous avons aussi montré que ce capital relationnel, était difficilement généralisable à d'autres échelles, car strictement liée à une culture-politique de centre-gauche et à l'apport des acteurs territoriaux s'y identifiant.

Ainsi, dans le cas milanais, la construction des systèmes d'action collective et leur stabilisation dans le temps reposent sur des mécanismes d'intégration sociale, de partage des valeurs, idées ou intérêts entre acteurs publics, politiques et administratifs, et privés. La présence d'organisations d'intérêts riches en ressources et la prédominance des partis politiques sont deux facteurs qui rendent cette intégration « sélective » : l'affiliation partisane et la « force » des groupes sociaux constituent deux critères de sélection des acteurs considérés légitimes pour participer dans les arènes décisionnelles²⁷¹.

3.2 Lyon : l'Etat avec la société

Contrairement au cas milanais-lombard, pour lequel il n'est pas possible d'identifier une échelle dominante sur le temps long, le cas lyonnais, se caractérise par l'existence d'un système d'acteurs particulièrement intégré et stabilisé à une échelle donnée, celle de la métropole. Il n'est pas possible de dissocier la montée en puissance de l'échelon métropolitain du processus d'institutionnalisation du pouvoir d'agglomération de la communauté urbaine. Le développement d'une capacité d'action communautaire a en effet permis de construire un espace d'action intéressant pour les intérêts économiques, qui en effet ont globalement adhéré au projet de développement du Grand Lyon.

On peut noter que ce processus d'institutionnalisation est le résultat d'une histoire assez longue, qui remonte à la fin des années 1960 avec la politique des métropoles d'équilibres poursuivie par la DATAR. L'intervention de l'Etat et des politiques publiques nationales ont joué un rôle prédominant dans la structuration de cet espace d'action, contribuant à structurer les stratégies des acteurs locaux, autant publics et privés. Plus particulièrement nous avons vu que l'Etat a été à même d'influencer et réorienter l'action de la Chambre de Commerce, qui a été un acteur qui a

Tommaso Vitale, « Gouverner la reconversion industrielle dans le Haut-milanais : interrogations sur les processus de représentation et de défense des intérêts territoriaux », *Métropoles*, vol. 12, 2013.

²⁷¹ Peter Bachrach et Morton Baratz, « Two Faces of Power », *The American Political Science Review*, vol. 56 / 4, décembre 1962, p. 947-952.

fourni un apport essentiel pour bâtir une stratégie d'action économique à l'échelle de l'agglomération lyonnaise.

De la même façon, nous avons montré que dans la consolidation du territoire métropolitain est strictement liée à l'adhésion des milieux patronaux locaux aux politiques promues par l'institution communautaire. La prise en charge par la communauté urbaine de la compétence développement économique s'est progressivement développée au travers une stratégie de « cooptation » des organisations externes à son périmètre organisationnel (voir notamment le cas de l'Aderly). La mise en place des dispositifs de coordination des acteurs (*task force* marketing, SAE, etc.) correspond à une tentative de souder ensemble non seulement les acteurs de l'administration bureaucratique, pour faire face à des possibles conflits internes, mais aussi les intérêts externes à l'organisation bureaucratique (CCI, patronat etc.) Ce processus a été particulièrement manifeste avec les mandats du maire-président G. Collomb, toutefois nous avons montré qu'il est assez indépendant des alternances partisanes.

Si du point de vue de la stabilité du système, et notamment de la mise en œuvre des politiques économiques d'agglomération, cette stratégie semble donner des résultats appréciables, comme le démontre la montée en puissance du Grand Lyon et sa capacité à s'approprier des ressources mises à disposition par l'Etat, nous pouvons nous interroger sur les effets de ce système sur la démocratie locale. Le risque majeur qui ressort est celui d'un rétrécissement de la sphère publique, comme l'avait déjà pu remarquer il y a dix ans S. Biarez dans un essai lucide sur les risques et les opportunités liés à la réorganisation territoriale du pouvoir politique²⁷². On peut d'abord constater que le fameux « consensus lyonnais » se fonde sur un binôme politique-patronat qui a laissé à la marge des processus de décision et de mise en œuvre des politiques de développement économique certains acteurs. Les syndicats de travailleurs ou d'autres organisations agissant dans des domaines susceptibles d'apporter de l'expertise pour l'élaboration d'une action économique, notamment en termes d'évolution et de besoins du marché de l'emploi local (Missions locales, associations abritant des plans locaux pour l'insertion et l'économie, Maison de l'emploi et de la formation etc.) ont été systématiquement exclus de toute réflexion portant sur la stratégie et la politique économique. Mais, de manière plus substantielle, le mode d'action qui s'est institutionnalisé dans le cas lyonnais fait ressortir un risque de cloisonnement vis-à-vis de l'extérieur, de reproduction conservatrice des intérêts dominants, qui pourrait miner les fondements de son fonctionnement. Après tout, nous avons vu que l'intégration des ressources produites par des organisations sociales a permis à ce système de perdurer et de se

²⁷² Sylvie Biarez, *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2000.

renouveler. L'ouverture non-sélective à la société civile pourrait donc constituer une ressource nécessaire à sa reproduction.

La mise en perspective de nos cas d'études nous a permis de mettre en lumière des trajectoires et une institutionnalisation différentielle d'une capacité politique à des échelles méso. Dans le cas milanais-lombard, nous avons insisté sur deux mécanismes principaux permettant la consolidation des systèmes d'action collective : la mobilisation des intérêts économiques et les réseaux politico-partisans. Ceci dit, nous avons aussi montré que la prééminence de la politique et des intérêts rend le processus d'institutionnalisation d'une capacité d'action plus instable dans le temps, car soumis aux logiques d'appartenance partisane et de mobilisation des intérêts. La présence des intérêts puissants et mobilisés est un mécanisme qui contribue à renforcer la capacité politique d'un territoire. Toutefois, il peut aussi se révéler une arme à double tranchant : des intérêts puissants ont en effet plus de possibilités de développer des stratégies de multi-positionnement à plusieurs échelles et d'infléchir un changement d'échelle lorsque les conditions et les opportunités de négociation ne leur sont plus favorables. De la même manière la force du *politics* et plus particulièrement de l'idéologie politique, émerge comme un mécanisme fluidifiant l'action collective. En même temps, la primauté du *politics* peut finir par miner le développement même de ces institutions, en particulier de l'administration, qui s'avère être un facteur important de stabilisation d'une capacité de gouvernement dans un territoire donné. Cela émerge tout particulièrement de l'analyse du cas lyonnais, où la présence d'une administration forte a favorisé l'institutionnalisation dans le temps des cadres d'actions communs et la stabilisation d'un système d'acteurs à une échelle donnée, plus spécifiquement celle de la métropole. Le cas lyonnais correspond ainsi à un « recentrage », pour utiliser les mots de Bagnasco, réussi de la société dans l'espace. Cette configuration résulte certes d'un projet politique, et plus particulièrement d'une action volontariste de la part des élus, mais elle n'aurait pas pu se stabiliser, sans la création des dispositifs d'intégration et de coordination des acteurs, que l'institution communautaire a contribué à renforcer et reproduire dans le temps.

En conclusion, voici un tableau qui synthétise les caractéristiques des modes de gouvernance et des mécanismes de stabilisation des systèmes d'acteurs analysés dans cette thèse.

Tableau 9 Caractéristiques des modèles de gouvernance analysés dans la thèse

	Milan : « associatif –imparfait »	Lyon : « post-étatisme »
<i>Différenciation Etat-Société</i>	Imparfaite > politisation diffuse et administration perméable aux pressions sociétales	Elevée > politique canalisée dans les institutions et présence d'une administration autonome
<i>Capacité de mobilisation autonome des organisations d'intérêts économique</i>	Elevée mais instable dans le temps	Faible mais intérêts mobilisés par l'Etat
<i>Mécanismes de stabilisation de l'action collective</i>	Par les milieux et réseaux sociaux (économiques, politiques, professionnels, religieux, etc.)	Par les dispositifs d'action publique mis en place par les institutions
<i>Effets sur la démocratie locale</i>	Surreprésentation des intérêts plus puissants (notamment économiques) et sélection des intérêts sur la base de l'affiliation partisane	Auto-préservation du système d'acteurs existant et essoufflement de sa capacité de renouvellement

Dans cette recherche nous avons décidé d'étudier les processus de construction politique des territoires à partir d'une analyse des rapports entre les gouvernements locaux et les organisations de représentations des intérêts des entreprises. Ce choix s'est révélé un prisme fécond pour mettre au jour des mécanismes soutenant la structuration et l'institutionnalisation différentielles des systèmes d'acteurs à des échelles méso. En effet, nous avons pu montrer que les relations différenciées entre Etat et société sont associées à des mécanismes différents au travers lesquelles peut prendre forme la régulation sociale et l'action collective. De manière générale, notre analyse fait ressortir une variabilité des configurations dans le temps et dans l'espace, qui va donc à l'encontre de l'existence d'un mécanisme unique de réorganisation des capacités à des échelles méso. Si le réétalonnage politique a été fortement influencé par les processus de restructuration économique du capitalisme et par les stratégies des Etats-Nationaux²⁷³, les territoires infranationaux ont aussi développé une capacité d'action propre.

3.3 Le renforcement des espaces politiques infranationaux : un jeu à somme-nulle ?

Au-delà des différences dans les mécanismes et les échelles de la régulation, les deux cas d'études analysés dans cette thèse montrent bien une généralisation des mobilisations territoriales d'acteurs tant publics que privés autour de stratégies de développement économique. Il n'est pas

²⁷³ Neil Brenner, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

abusif de parler d'une montée en puissance des territoires dans la régulation politique. Certes, les Etats nationaux continuent à exercer une capacité d'orientation des territoires infranationaux, au travers de mécanismes classiques (le levier financier) ou renouvelés (par les instruments de contrôle et de NPM). Ceci dit, les territoires, métropolitains ou régionaux, ont progressivement développé une capacité d'action propre. Une question se pose : est-ce que la construction et le renforcement de espaces politiques méso s'est faite au détriment d'autres niveaux de régulation, en particulier de celui national ? Ou, au contraire sommes-nous face à une réorganisation territoriale sans effet réel sur les rapports de force entre niveaux dans laquelle les Etats incitent ces mobilisations territoriales, au nom de nouvelles idéologies faisant des territoires les « briques de base » et les foyers du développement, et font en sorte que ces mobilisations participent à leur propre puissance²⁷⁴ ? Sans pouvoir anticiper les stratégies mises en place par les Etats-Nationaux, notre analyse nous a toutefois permis de mettre en valeur cette tension, entre logiques de renforcement des territoires infranationaux et logiques d'action de l'Etat national²⁷⁵. L'analyse des relations de concurrence ou dépendance entre différents niveaux d'Etat émerge dès lors à notre sens comme l'un des questionnements montant des études sur le local et de manière plus générale de restructuration des formes de la régulation politique en Europe. Cette thèse a démontré que pour se saisir de cette complexité et des ces régulations croisés entre différents niveaux et « centres » de l'action politique, il convient de prendre « au sérieux » les systèmes d'acteurs territoriaux : les territoires constituent moins des espaces fabriqués par l'Etat national ou par les logiques du capital, que des acteurs collectifs capables de porter une stratégie politique.

4 Conclusions générales de la thèse

4.1 Les apports de la comparaison

Comme précisé dans l'introduction de cette thèse, la démarche comparative a été orientée principalement à la construction des hypothèses, qui ont été ensuite testées dans l'analyse. Nous avons en effet adopté une approche inductive, sans identifier à priori des typologies, ni des

²⁷⁴ Colin Crouch et Patrick Le Galès, « Cities as National Champions », *Journal of European Public Policy*, vol. 19 / 3, 2012, p. 405-419.

²⁷⁵ Ainsi nous rejoignons les critiques formulées par Pinson quand il souligne à propos des approches néo-marxistes centrés sur le rôle de l'Etat que « Les auteurs qui portent ces théories - et qui sont pour la plupart des géographes – refusent toute forme d'autonomie au politique. Ils négligent au passage les acquis de la sociologie historique de l'Etat qui a montré que l'apparition et les évolutions des formes d'organisation politique, et notamment de l'Etat, n'avaient pas toujours été dues à des phénomènes économiques mais à des logiques de concurrence proprement politique, à des entreprises guerrières ou idéologiques. Les approches néomarxistes noient dans un grand ensemble indifférencié appelé selon les cas « Etat » ou « *statehood* », des niveaux institutionnels – locaux, régionaux, stato-nationaux, supranationaux, qui peuvent être aussi dans des rapports de concurrence quand bien même ils seraient liés entre eux par des rapports d'interdépendance ou de tutelle ». Gilles Pinson, *op. cit.* p. 24-25.

catégories des relations entre État et société à appliquer à nos cas. Nous avons conduit une comparaison diachronique et entre territoires. Cette analyse nous a permis de faire ressortir une différenciation des modes de régulation et des relations entre État et société, qui est durable dans le temps. Ainsi nos cas d'études varient plus selon le contexte territorial, et plus particulièrement national, que dans le temps. Cette durabilité des variations internationales, visible dans la place inégale occupée par les organisations des intérêts et les régulations publiques dans l'action économique, nous amène à mettre en valeur le rôle des structures socio-politiques et institutionnelles dans l'organisation de l'action collective. Ceci dit, il serait erroné de ne voir aucun changement, ni variation dans les modes d'action et dans les types de relations entre organisations publiques et privées. Comme cela est souligné par K. Thelen, « certaines institutions politiques sont particulièrement intéressantes car, si on les regarde aujourd'hui, nous sommes frappés, en même temps, du fait qu'elles varient très peu *et* de manière significative au cours du temps (notre traduction) »²⁷⁶. La perspective d'analyse comparative diachronique nous a ainsi permis de mettre en lumière des mécanismes de recomposition des formes d'action collective et plus particulièrement des rapports Etat-société. Plus particulièrement notre analyse a fait ressortir une évolution dans les modes d'action de l'Etat, visibles dans l'ouverture, certes sélective, à la société civile. Ainsi nous avons montré que le renforcement de l'État s'explique certes par la capacité à diriger et transformer la société, mais aussi à intégrer, légitimer et retenir, les ressources produites par les groupes et les intérêts sociétaux. D'autre part, nous avons aussi pu montrer que les acteurs sociaux, et notamment les plus puissants, sont à même de renouveler constamment leurs stratégies de mobilisation et d'influence. Ces résultats confirment l'intérêt d'une approche diachronique sensible au « poids du passé », et plus précisément des institutions, et aux mobilisations des acteurs, qui cherchent à défendre et perpétuer leur pouvoir et leur légitimité d'action.

4.2 Analyse territoriale et science politique

Cette recherche a pris comme objet d'étude la construction politique des territoires et l'analyse de l'action publique locale. Pour cela elle a développé une analyse « territoriale », à savoir sensible aux contextes institutionnels et sociopolitiques, tout en mobilisant des cadres d'analyse de la science politique. Au début des années 1980 des sociologues s'attelaient à analyser les changements

²⁷⁶ « There are many political institutions that are interesting precisely because if we look at them today we are struck, simultaneously, by how little *and* how much they have changed over time ». In: Wolfgang Streeck et Kathleen Ann Thelen, *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2005. p. 211.

sociaux à partir d'une enquête locale s'étaient posé cette question qui, loin d'être rhétorique²⁷⁷, suscite encore de nos jours de la controverse²⁷⁸ : le local peut-il être considéré un objet scientifique légitime ? La réponse donnée à l'époque, non sans hésitations initiales, était oui. Si la recherche avait comme objet au départ l'analyse du changement social, les chercheurs se sont retrouvés à pouvoir théoriser sur le local, considéré non plus comme un simple terrain, mais comme un objet scientifique à part entière, à partir duquel on peut esquisser et tester des théories, pertinentes pour la science politique, et ayant une ambition théorique plus ample. Dans la même lignée, pour le sociologue A. Bagnasco, s'intéresser au local, signifie braquer le projecteur sur des dynamiques socio-politiques, qui nous permettent d'observer les changements généraux des sociétés nationales, pour « *se saisir « in vivo » des mécanismes participant au processus de changement social* »²⁷⁹. Si aujourd'hui la légitimité des analyses de l'action publique territoriale n'est plus en discussion, ce champ d'études reste néanmoins confronté à un risque majeur de cloisonnement disciplinaire vis-à-vis de la science politique générale, qui de sa part, et cela tout particulièrement en France, a du mal à intégrer des approches et des cadres analyses propres aux études territoriales ou urbaines²⁸⁰.

Cette recherche en mobilisant des cadres analytiques de la science politique a cherché à ne pas renfermer les analyses sur le local dans le giron des « localistes » ou de « territorialistes ». Certes, notre analyse a mis en lumière l'importance des facteurs socio-politiques locaux pour la compréhension des changements dans les modes de fabrication de l'action publique. Ces facteurs

²⁷⁷ Il s'agit d'un programme de recherche soutenu par le CNRS et intitulé *Observation continue du changement social et culturel* impliquant plusieurs chercheurs d'horizon disciplinaires différents, en majorité de sociologues, mais aussi économistes, géographes, ethnologues, curieusement, nous pouvons noter, pas de politistes. Les principales contributions ont été publiées dans un ouvrage intitulé « Esprit des lieux ». En introduction de l'ouvrage les chercheurs se demandent-ils : « *La localité peut-elle être un objet scientifique suffisamment abstrait des réalités diverses pour qu'on y puisse esquisser une théorie? Ces diverses études induisent à répondre oui. Elles s'accordent pour donner une définition nouvelle de la localité non plus en terme de réalité visible bornée par des frontières, mais en termes de systèmes d'action* ». CNRS et Action thématique programmée Observation continue du changement social et culturel, *L'esprit des lieux: localités et changement social en France*, Paris, CNRS, 1986. p. 9. Ces recherches, bien qu'elles n'aient jamais formalisé une théorie du local, ont néanmoins largement contribué à la lente légitimation de l'analyse du local dans les sciences sociales françaises, notamment de la science politique. Pour un approfondissement de la réflexion sur les « écoles du local » en France, en sociologie et science politique nous renvoyons à : Henri Mendras, Briquet Jean-Louis et Guillaume Courty, « Observer le changement social », *Politix*, vol. 2 / 7-8, octobre 1989, p. 17-20.

²⁷⁸ Pour une actualisation de ce débat nous renvoyons à l'article de G. Pinson : Gilles Pinson, « 'Local' et politique : une lecture critique », *Working papers du Programme Villes & territoires*, 2010-5, Paris, Sciences Po.

²⁷⁹ Arnaldo Bagnasco, *op. cit.* cit in : Roberto Biorcio et Tommaso Vitale, « Prefazione. La parabola del New Labour e la politica italiana », in Florence Faucher, Patrick Le Galès. *L'esperienza del New Labour. Un'analisi critica della politica e delle politiche*, 2014, p. 7-24.

²⁸⁰ Voir en particulier l'analyse de: Andy Smith, « A la recherche du territoire. Lecture critique de quatre ouvrages sur la France infranationale », *Revue française de science politique*, vol. 58 / 6, 2008, (« Lectures critiques »), p. 1019-1027. et Alain Faure, « Les métropoles et les agglomérations en politique », *Revue française de science politique*, vol. 60 / 6, 2010, (« Lectures critiques »), p. 1189-1193. Ce risque a été aussi pointé pour le champ d'études des *urban studies*. Nous renvoyons à : Joshua Sapotichne, Bryan D. Jones et Michelle Wolfe, « Is Urban Politics a Black Hole? Analyzing the Boundary Between Political Science and Urban Politics », *State and Local Government Review*, vol. 42, août 2010, p. 133-150.

locaux ne sauraient être réduits à la simple juxtaposition de caractéristiques locales, ce qui reviendrait à condamner les études de cas locales à l'idiosyncrasie. Ils correspondent plutôt à des systèmes territoriaux de *political economy* résultant de l'articulation entre des configurations variables de pression des marchés et de capacités d'action locale²⁸¹. Le choix d'une d'analyse territoriale centrée, d'une part sur relations entre gouvernements locaux et organisations d'intérêts et leurs interactions, et d'autre part sur l'articulation entre les processus de construction de l'action collective et les contextes institutionnels, permet de ne pas se limiter à la spécificité des lieux, mais d'identifier des variétés dans les formes de production de l'action publique.

Ainsi, nous croyons, que notre travail a cherché à répondre à l'incitation récemment formulée par Douillet, Faure et Négrier sur la nécessité de « déterritorialiser l'analyse des politiques locales », en se délaissant des explications qui trouvent refuge dans les « spécificités territoriales », considérés comme des éléments explicatifs en soi. Au contraire, nous avons essayé de réintroduire ces « spécificités » dans des logiques d'action publique plus larges²⁸² et, nous ajoutons, de recomposition de la politique.

4.3 Pistes de recherche futures

Dans cette recherche, nous nous sommes servis des outils fournis par le cadre n'analyse néo-corporatiste pour appréhender les relations Etat-société au travers une analyse de l'action publique locale. Cette entrée nous a amenée à mettre en valeur le poids des facteurs politiques (orientation politico-partisane, le rôle des idées et des actions politiques), sociaux (la capacité de mobilisation des intérêts) et institutionnels (le cadres institutionnels) pour expliquer les modalités différentielles de réorganisation des capacités de régulation à des échelles méso. Le cadre néo-corporatiste s'est donc révélé une piste d'analyse féconde, qui nous a permis, entre autres, d'aboutir à une réflexion sur les variétés d'Etat, considérées comme un objet d'étude à approfondir pour mieux saisir les recompositions des politiques et de la politique. Ceci dit, dans l'analyse empirique avons pourtant identifié deux limites de cette approche, qui pourraient devenir des pistes de recherche pour poursuivre la réflexion engagée dans cette thèse.

²⁸¹ John Walton, « Theoretical Methods in Comparative Urban Politics », in John R. Logan, Todd Swanson. *Beyond the city limits : urban policy and economic restructuring in comparative perspective*, Philadelphia, Temple University Press, 1990.

²⁸² Anne-Cécile Douillet, Alain Faure et Emmanuel Négrier, « Trois regards sur les politiques publiques vues du local », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, (éds.). *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques?*, éds. Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 319-347.

D'abord, l'analyse du cas milanais-lombard nous a amené à mettre en avant l'importance des réseaux sociaux ou partisans (« milieux »), pour assurer l'ordre social. La mise en cohérence des stratégies des différents acteurs n'a pas eu besoin de passer par des dispositifs d'action publique. Ainsi nous avons pu montrer les limites de la grille d'analyse corporatiste pour l'analyse des relations Etat-société. Essentiellement fondé sur les relations plus ou moins institutionnalisées nouées entre acteurs publics et privés dans l'action publique, ce cadre ne permet pas de déceler des mécanismes sociologiques pouvant assurer l'ordre social. Nous n'avons pas pu réorienter notre recherche en cours de route, car ceci aurait impliqué de différencier nos techniques d'analyse pour entreprendre une analyse sociologique fine du fonctionnement de ces milieux. Par ailleurs, pendant l'enquête lyonnaise, nous avons été amenée à nous interroger sur les caractéristiques des élites administratives des collectivités locales, en particulier du Grand Lyon. La présence des conflits internes à l'institution a été un signe de l'existence d'une différenciation des ces élites, du point de vue de leurs dispositions et pratiques. Nous n'avons pas pu poursuivre en creux une analyse de carrières et des parcours professionnels de ces élites administratives, car cela nous aurait trop éloignée de notre question de recherche. Pour ces raisons, nous croyons qu'une piste féconde pour poursuivre l'analyse des relations entre Etat et société se trouve dans une articulation plus nette entre la sociologie de l'action publique et la sociologie des élites, économiques et étatiques. Ils existent déjà des exemples de recherche, le plus souvent collectives, qui cherchent explicitement à articuler analyse de l'action publique et sociologie des élites, tant dans la recherche sur le local que dans le domaine national²⁸³. Cette piste de recherche mériterait à notre sens d'être approfondie, en particulier pour nourrir une réflexion sur la notion d'institutionnalisation de la politique.

²⁸³ Nous renvoyons à l'étude Belligni et Ravazzi Silvano articulant analyse des milieux de socialisation des élites urbaines et analyse décisionnelle, Belligni et Stefania Ravazzi, *La politica e la città Regime urbano e classe dirigente a Torino*, Bologna, Il Mulino, 2012. et aux travaux de W. Genieys sur les « gardiens de l'Etat », au travers une analyse fine des élites administratives en action, William Genieys, *L'Élite des politiques de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

Liste des sigles et acronymes

Aderly :	Association pour le développement économique de l'agglomération lyonnaise
AdP :	Accordo di programma
AETG :	Association des établissements du Technopôle de Gerland
AIM :	Associazione interessi metropolitani
ANVAR :	Agence nationale de valorisation de la recherche
ASNMI :	Associazione sviluppo del Nord-Milano
Aturco :	Atelier d'urbanisme de la Courly
Aturvil :	Atelier d'urbanisme de la Ville de Lyon
BTP :	Bâtiment travaux publics
CESTEC :	Centro lombardo per lo sviluppo tecnologico delle piccole medie imprese
CCI :	Chambre de commerce et de l'industrie
CCIAA :	Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura
CIAT :	Conseil interministériel à l'aménagement du territoire
CGD :	Contrat global de développement
CESER :	Conseil économique, social et environnemental régional
CNPF :	Conseil national du patronat français
CGPME :	Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises
CODER :	Commission de développement économique régional
COURLY :	Communauté urbaine de Lyon
DAEI :	Direction affaires économiques internationales (Grand Lyon)
DATAR :	Délégation à l'aménagement du Territoire et à l'action régionale
DC :	Democrazia cristiana
DDU :	Direction du développement urbain (Grand Lyon)
DD :	Documento direttore
DDRT :	Délégation régionale à la recherche et à la technologie
DG :	Direzione generale
DGS :	Directeur général services
DGDEI :	Délégation générale au développement économique international (Grand Lyon)
DGDU :	Délégation générale au développement urbain (Grand Lyon)
DRIADE:	Distretti Regionali per l'Innovazione, l'Attrattività e il Dinamismo dell'Economia locale
DRIRE:	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
CL :	Comunione e Liberazione
ENI :	Ente nazionale idrocarburi
ERAI :	Entreprise Rhône-Alpes international
ERGON :	Eccellenze Regionali a supporto della governance e dell'organizzazione dei network di imprese
ETI :	Entreprise de taille intermédiaire
FIAT :	Fond investissement aménagement territoire
GIL :	Groupement interprofessionnel lyonnais
GLEE :	Grand Lyon Esprit d'Entreprise
IRer :	Istituto Regionale di Ricerca della Lombardia
IRI :	Istituto per la ricostruzione industriale
MEDEF :	Mouvement des entreprises de France
OPALE :	Observatoire partenarial de l'économie lyonnaise
OREAM :	Organisation d'Etude d'Aménagement de l'aire Métropolitaine
PCI :	Partito comunista italiano
PDS :	Partito democratico della sinistra
PII :	Programmi integrati d'intervento

PIM :	Piano intercomunale milanese
PM :	Pôle métropolitain
PME :	Petite et moyenne entreprise
POS :	Plan d'occupation des sols
PPI :	Partito popolare italiano
PRCE :	Prime régionale à la création d'entreprise
PRE :	Prime régionale à l'emploi
PRG :	Piano regolatore generale
PS :	Parti socialiste
PSDI :	Partito socialista democratico italiano
PSI :	Partito socialista italiano
SDAU:	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
TPE :	Très petite entreprise
RPR :	Rassemblement pour la République
SAE :	Schéma d'accueil des entreprises (Grand Lyon)
SDAM :	Schéma de développement de l'aire métropolitaine
SDE :	Schéma de développement économique (Grand Lyon)
SGAR :	Secrétariat général aux affaires régionales
SRDE :	Schéma régional développement économique
SRDEI :	Stratégie régionale de développement économique et de l'innovation
TPU :	Taxe professionnelle unique
UDF :	Union pour la démocratie française
UMP :	Union pour un mouvement populaire
VP :	Vice-président
ZA :	Zone d'activité
ZAC :	Zone d'activité concertée

Liste des encadrés

Encadré 1 Domaines d'interventions de l'action économique analysés dans la thèse	23
Encadré 2 La lente montée en puissance des régions italiennes.....	65
Encadré 3 La spécialisation flexible dans les régions de la « Troisième Italie ».....	69
Encadré 4 : le rôle des Chambres de commerce dans la politique économique italienne	78
Encadré 5 Lyon : une agglomération dans une région d'ancienne industrialisation.....	93
Encadré 6 Les communautés urbaines : un outil au service de la politique de l'État urbaniste et aménageur	96
Encadré 7 La CCI de Lyon, fonctions et organisation (1970)	101
Encadré 8 La région urbaine de Milan dans la transition économique, déclin démographique et libération des friches industrielles.....	126
Encadré 9 Le PIM – <i>Piano Intercomunale Milanese</i>	131
Encadré 10 De l'ILSES à l'IReR	145
Encadré 11 Les acteurs du <i>Progetto Milano</i>	148
Encadré 12 <i>L'Associazione Interessi Metropolitan</i>	153
Encadré 13 : L'AETG (Association des entreprises et autres organismes du parc scientifique Tony Garnier	204
Encadré 14 Le mouvement religieux de <i>Comunione e Liberazione</i> (CL)	225
Encadré 15 Le « développement local » comme cadre de l'action publique.....	243
Encadré 16 Le principe d' « autonomie fonctionnelle »	297

Encadré 17 Intervention délégué Rhône-Poulenc au groupe prospectif sur le développement économique lyonnais, 1994.	327
Encadré 18 L'OPALE - Observatoire partenarial lyonnais en économie.....	330
Encadré 19 La mobilisation des services économiques lors de l'appel à projets des pôles de compétitivité	348
Encadré 20 ONLY LYON.....	356
Encadré 21 Chronologie électorale de la région Rhône-Alpes 1988-2014	378
Encadré 22 Évolution des services régionaux en charge du développement économique (1988-2011)	383

Liste des images

Image 1 Aires de développement dans le Nord-Milano	162
Image 2 Pôles de développement économique, Lyon 2010 (1988).....	204
Image 3 Le territoire de la <i>Provincia de Milano</i> et de Monza-Brianza et les agences locales de développement	255
Image 4 Les communes du Nord-Milano	256
Image 5 Carte d'opportunités d'investissements et d'implantation dans l'agglomération lyonnaise.....	369

Liste des tableaux

Tableau 1 Cotisations Aderly (K francs)	108
Tableau 2 Grandes aires industrielles (> 100.000 m ²) sous-utilisées ou inutilisées, ville de Milan, recensement de 1987	140
Tableau 3 Évolution de l'actionnariat et du statut de l'agence pour le développement du Nord-Milano.....	258
Tableau 4 Évolution des activités de l' <i>Assolombarda</i> (1994-2011).....	292
Tableau 5 Budget affecté au développement économique (K euro)	363
Tableau 6 Budget DAEI 2004	364
Tableau 7 Budget DGDEI 2008.....	364
Tableau 8 Variables institutionnelles nationales et socio-politiques locales expliquant les processus de construction d'une capacité politique territoriale.....	401
Tableau 9 Caractéristiques des modèles de gouvernance analysés dans la thèse	425

Sources

1 Bibliographie générale de la thèse

- ALLEN, Christopher S., « Corporatism and Regional Economic Policies in the Federal Republic of Germany: the “Meso” Politics of Industrial Adjustment », *Publius: The Journal of Federalism*, Fall, 1989, p. 147-64.
- AMIN, Ash, « An Institutionalist Perspective on Regional Economic Development », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 23, 1999, p. 365-378.
- AMIN, Ash, *Post-Fordism : a reader*, Oxford; Cambridge, Mass., Blackwell, 1994.
- ANDERSON, Jeffrey, *The territorial imperative: pluralism, corporatism and economic crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- ARNAUD, Lionel, BART, Christian LE et PASQUIER, Romain, *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques?*, Rennes, PUR, 2006, (« RES PUBLICA »).
- ATKINSON, Michael M. et COLEMAN, William D., « Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies », *British Journal of Political Science*, vol. 19 / 1, p. 47-67.
- BACHRACH, Peter et BARATZ, Morton, « Two Faces of Power », *The American Political Science Review*, vol. 56 / 4, décembre 1962, p. 947-952.
- BADIE, Bertrand et BIRNBAUM, Pierre, *Sociologie de l'État*, Paris, Hachette, 1982.
- BAGNASCO, Arnaldo, *Tre Italie : la problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino, 1977.
- BAGNASCO, Arnaldo, « Economia e struttura sociale », *Quaderni / Fondazione Feltrinelli*, 1981, (« Sviluppo economico e trasformazioni sociopolitiche dei sistemi territoriali a economia diffusa »).
- BAGNASCO, Arnaldo, *L'Italia in tempi di cambiamento politico*, Bologna, il Mulino, 1996.
- BAGNASCO, Arnaldo et OBERTI, Marco, « Italy. “le trompe d’œil of regions », in Patrick Le Galès, Christian Lequesne. *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997, p. 150-165.
- BAGNASCO, Arnaldo et LE GALÈS, Patrick, *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.
- BAGNASCO, Arnaldo, *Società fuori squadra : come cambia l'organizzazione sociale*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- BALDUCCI, Alessandro, FEDELI, Valeria et PASQUI, Gabriele, *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions*, Aldershot, Ashgate Publishing Group, 2011.
- BALME, Richard, « La région française comme espace d'action publique », in Patrick Le Galès, Christian Lequesne, (éds.). *Les Paradoxes des régions en Europe*, éds. Patrick Le Galès et Christian Lequesne, Paris, La Découverte, 1997, p. 179-198.
- BALME, Richard, FAURE, Alain et MABILEAU, Albert, *Les nouvelles politiques locales : dynamiques de l'action publique*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- BARAIZE, François, FAURE, Alain, GENIEYS, William[et al.], « Le pouvoir local en débats.

- Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire », *Pôle Sud*, 2000, p. 103–119.
- BARBIERI, Gian Paolo, « Vecchi e nuovi servizi alle imprese: riflessioni di analisi e di politica », in AA.VV. *I servizi alle imprese. Attori e comportamenti della politica industriale locale*, Venezia, Marsilio, 1988, (« I Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini »), p. 13–31.
- BARCA, Fabrizio, « Compromesso senza riforme », in Fabrizio Barca, (éd.). *Storia del capitalismo italiano: dal dopoguerra a oggi*, éd. Fabrizio Barca, Roma, Donzelli, 2010, p. 4–107.
- BARCA, Fabrizio, *Storia del capitalismo italiano: dal dopoguerra a oggi*, Roma, Donzelli, 2010.
- BARCA, Fabrizio et IGNAZI, Piero, *Il triangolo rotto. Partiti, società e Stato*, Roma, Laterza, 2013.
- BARONE, Sylvain, *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011.
- BAUMGARTNER, Frank et JONES, Brian, *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, Chicago University Press, 1993.
- BÉAL, Vicent, DORMOIS, Rémi et PINSON, Gilles, « Relancer Saint-Étienne. Conditions institutionnelles et capacité d'action collective dans une ville en déclin », *Métropoles*, 8 | 2010 [En ligne : <http://metropoles.revues.org/4380>].
- BECCATINI, Giacomo, « Dal “settore” industriale al “distretto” industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale », *Rivista di economia e politica industriale*, 1979.
- BÉHAR, Daniel, « Régions et métropoles: entre rivalités géopolitiques et agencements coopératifs », *Pouvoirs Locaux*, vol. 1 / 96, 2013, p. 42–47.
- BÉHAR, Daniel et ESTÈBE, Philippe, « Développement économique: la fausse évidence régionale. », *Les Annales de la recherche urbaine*, novembre 2006, p. 40–49.
- BELLIGNI, Silvano, « Il capitale sociale nel governo locale. Modelli di radicamento e performance urbane », Torino, Università degli studi di Torino, 2005, (« Working paper, Dipartimento di Studi Politici »).
- BELLIGNI, Silvano et RAVAZZI, Stefania, *La politica e la città. Regime urbano e classe dirigente a Torino*, Bologna, Il Mulino, 2012.
- BELLINI, Nicola, « Industria e politica negli anni della crisi: ipotesi interpretative per una storia della politica industriale », *il Mulino*, XXXVII, 1988.
- BENKO, Georges, LIPIETZ, Alain et AMIN, Ash, *Les Régions qui gagnent: districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, Presses universitaires de France, 1992.
- BEN MABROUK, Taoufik, *Le pouvoir d'agglomération en France: logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, Paris, L'Harmattan, 2006.
- BEYERS, Jan et AL., « Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? » », *West European Politics*, vol. 31 / 6, 2008, p. 1103–1128.
- BEZES, Philippe et PIERRU, Frédéric, « État, administration et politiques publiques: les déliaisons dangereuses », *Gouvernement et action publique*, vol. 2 / 2, 2012, p. 41–87.
- BIANCHI, Patrizio, BELLINI, Nicola, GIORDANI, Maria Grazia[et al.], « Servizi reali e politica industriale a livello locale », *Stato e Mercato*, vol. 16, 1986.
- BIAREZ, Sylvie, *Territoires et espaces politiques*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2000.
- BIORCIO, Roberto, *La rivincita del Nord. La Lega dalla contestazione al governo*, Roma-Bari, Laterza, 2010.

- BIORCIO, Roberto et VITALE, Tommaso, « Prefazione. La parabola del New Labour e la politica italiana », in Florence Faucher. , Patrick Le Galès. *L'esperienza del New Labour. Un'analisi critica della politica e delle politiche*, 2014, p. 7-24.
- BIRNBAUM, Pierre, *Le pouvoir politique*, Paris, Dalloz, 1975.
- BIRNBAUM, Pierre, *La logique de l'État*, Paris, Fayard, 1982.
- BOBBIO, Luigi, « Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana », *Stato e Mercato*, vol. 1, 2000, p. 111-142.
- BOBBIO, Luigi, « Italy: after the storm », in S. A. H. Rose, Lawrence E., Denters. *Comparing local governance : trends and developments*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, England; New York, Palgrave Macmillan, 2005, p. 29-46.
- BOBBIO, Luigi et PIPERNO, Stefano, « Italy », in Michael Goldsmith, Edward G. Page, (éds.). *Changing government relations in Europe : from localism to intergovernmentalism*, éds. Michael Goldsmith et Edward G. Page, London; New York, Routledge/ECPR, 2010, p. 127-144.
- BOLOCAN GOLDSTEIN, Matteo, GOVERNA, Francesca et PASQUI, Gabriele, « Torino, Milano, Roma, Napoli. Ciclo politico, agenda urbana, policies (1993-2010) », in Giuseppe Dematteis, (éd.). *Le grandi città italiane. Società e territori da ricomporre*, éd. Giuseppe Dematteis, Venezia, Marsilio, Consiglio Italiano delle Scienze Sociali, 2011, p. 207-260.
- BONNAUD, Jean-Jacques, « Planning and Industry in France », in Jack Ernest Shalom. Hayward. , Watson. Michael. , François d'Arcy. *Planning, politics and public policy : the british, french and italian experience*, Cambridge, Cambridge University Press, 1975, p. 93- 110.
- BORRAZ, Olivier, *Gouverner une ville: Besançon, 1959-1989*, Rennes, Res Publica, 1998.
- BORRAZ, Olivier, « Le leadership institutionnel », in Andy Smith. , Claude Sorbets. *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*, PUR, Rennes, 2003, p. 125-143.
- BORRAZ, Olivier et PETER, John, « The Transformation of Urban Political Leadership in Western Europe », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 28 / 1, mars 2004, p. 107-120.
- BOURDIEU, Pierre, « L'inconscient d'école », *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 135, 2000, p. 3-5.
- BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, 1ère éd. 2004, Paris, Presses de Sciences Po, 2010.
- BOUSSAGUET, Laurie, JACQUOT, Sophie et RAVINET, Pauline, *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.
- BOUSSAGUET, Laurie et SUREL, Yves, « Des politiques publiques à la française? », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, (éds.). *Une « French touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, éds. Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, Paris, Presses de SciencesPo, 2014, p. 153-184.
- BRENNER, Neil et THEODORE, Nick, *Spaces of Neoliberalism: Urban restructuring in Western Europe and North America*, Oxford and Boston, Blackwell, 2002, 2-32 p.
- BRENNER, Neil, « Metropolitan Institutional Reform and the Rescaling of State Space in Contemporary Western Europe », *European Urban and Regional Studies*, vol. 10 / mars, 2003, p. 297-325.

- BRENNER, Neil, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- BRENNER, Neil, « Cities, territorial development and new urban politics », in Chris Rumford. *Handbook of European Studies*, London, Sage, 2009, p. 442-463.
- BRENNER, Neil, « Is there a politics of “urban” development? Reflections on the US case », in Richardson Dilworth. *The city in American Political Development*, New York, Routledge, 2009, p. 121-140.
- BUNEL, Jean et SAGLIO, Jean, *L'action patronale. Du CNPF au petit patron*, Paris, PUF, 1979.
- BURRONI, Luigi, « Governance territoriale dell'economia in Francia, Regno Unito e Italia », *Stato e Mercato*, avril 2005, p. 131-166.
- BURRONI, Luigi et TRIGILIA, Carlo, « Italy: rise, decline and restructuring of a regionalized capitalism », *Economy and Society*, vol. 38 / 4, 2009, p. 630-653.
- BURRONI, Luigi, « The Boundaries between Economy and Society in European Cities », in Luigi Burroni, Maarten Keune, Guglielmo Meardi. *Economy and society in Europe : a relationship in crisis*, Cheltenham; Northampton, MA, E. Elgar, 2012.
- CADIOU, Stéphane, « Le leadership urbain. Variations autour de la notion d'expertise », *Sciences de la société*, mai 2001, p. 87-105.
- CAMAGNI, Roberto, « The Economic Role and Spatial Contradictions of Global City Regions: The Functional, Cognitive and Evolutionary Context », in Allen J. Scott. *Global City Regions. Trends, Theory, Policy*, New York, Oxford University Press, 2001.
- CAPANO, Giliberto, « Political change and Policy Change: some notes on the role of leadership as a theoretical and empirical problem », *XXI IPSA Worlds Congress of Political Science*, Santiago, 2009.
- CASSESE, Sabino, « La regionalizzazione economica in Italia: un sistema alla ricerca di un equilibrio », *LE REGIONI*, avril 1984, p. 9-17.
- CASSESE, Sabino et WRIGHT, Vincent, *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996.
- CASSESE, Sabino, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, Donzelli, 1998, (« Saggine »).
- CASSESE, Sabino, « L'Italia, una società senza Stato ? », *il Mulino*, vol. 1, 2012, p. 179 - 192.
- CATANZARO, Raimondo, PISELLI, Fortunata, RAMELLA, Francesco[et al.], *Comuni nuovi : il cambiamento nei governi locali*, Bologna, Il mulino, 2002.
- CAWSON, Alan, « Corporatism and local politics », in Wyn Grant, (éd.). *The Political economy of corporatism*, éd. Wyn Grant, London, Mac Millan, 1985, p. 126-147.
- CAWSON, Alan, *Organized interests and the state : studies in meso-corporatism*, London; Beverly Hills, SAGE Publications, 1985.
- CEFAÏ, Daniel, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques », *Réseaux*, vol. 14 / 75, 1996, p. pp. 43-66.
- CEFAÏ, Daniel, *Cultures politiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, (« Politique éclatée »).
- CHIARINI, Roberto, « Il disagio del Nord, l'anti-politica e la questione settentrionale »,

- in Simona Colarizi, Piero Craveri, Silvio Pons, Gaetano Quagliariello, (éds.). *Gli anni ottanta come storia*, éds. Simona Colarizi, Piero Craveri, Silvio Pons et Gaetano Quagliariello, Soveria Mannelli, Rubettino, 2004, p. 231–266.
- COCHRANE, Allan, PECK, Jamie et TICKELL, Adam, « Manchester Plays Games: Exploring the Local Politics of Globalisation », *Urban Studies*, vol. 33 / 8, 1996, p. 1319–1336.
- COHEN, Elie, *L'État brancardier : politiques du déclin industriel : (1974-1984)*, Paris, Calmann-Lévy, 1989.
- COLE, Alistair et JOHN, Peter, « Les réseaux locaux de politique publique : le cas de la métropole lilloise », *Cahiers du CRAPS*, 1995, p. 7–22.
- COLE, Alistair, JOHN, Peter, LE GALÈS, Patrick[et al.], « Les réseaux locaux de politique publique en France et Grand Bretagne », in *Le réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 211–227.
- COLE, Alistair et PETER, John, *Local Governance in England and France*, London, Routledge, 2001.
- COLEMAN, William D. et JACEK, Henry J., *Regionalism, Business Interests and Public Policy*, London, Florence, Sage, European University Institute, 1989, (« SAGE Series in Neo-Corporatism »).
- CONSIGLIO ITALIANO PER LE SCIENZE SOCIALI, *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia : libro bianco*, Venezia, Marsilio, 2005.
- COX, Kevin R. et MAIR, Andrew, « Locality and Community in the Politics of Local Economic Development », *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 78 / 2, Giugno 1988, p. 307–325.
- COX, Kevin R. et MAIR, Andrew, « From Localised Social Structures to Localities as Agents », *Environment and Planning A*, vol. 23, 1991, p. 197–213.
- COX, Kevin, « The Local and the Global in the New Urban Politics: a Critical View », *Environment and Planning D: Society and Space*, 1993, p. 433–48.
- COX, Kevin, « Politics of Local Economic Development », in Rob Kitchin, Nigel Thrift, (éds.). *International Encyclopedia of Human Geography*, éds. Rob Kitchin et Nigel Thrift, Oxford, Elsevier, 2009, p. 239–244, [En ligne : <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780080449104001991>].
- COX, Kevin R., « The politics of local development: how and why the U.S. is different », *Regional Studies Association International Conference 2013*, Los Angeles, 2013, [En ligne : <http://utopia.sbs.ohio-state.edu/faculty/kcox/The%20Politics%20of%20Local%20Development.pdf>].
- CROIZIER, Michel et THOENIG, Jean-Claude, « La régulation des systèmes organisés complexes. Le cas du système de décision politico-administratif local en France », *Revue française de sociologie*, vol. 16 / 1, 1975, p. 3–32.
- CROUCH, Colin, LE GALÈS, Patrick, TRIGILIA, Carlo[et al.], *Local production systems in Europe : rise or demise?*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2001.
- CROUCH, Colin et LE GALÈS, Patrick, « Cities as National Champions », *Journal of European Public Policy*, vol. 19 / 3, 2012, p. 405–419.
- CROUCH, Colin, *Capitalist diversity and change : recombinant governance and institutional entrepreneurs*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2005.

- CROUCH, Colin, « Typologies of capitalism », in Bob Hancké, (éd.). *Debating Varieties of capitalism : a reader*, éd. Bob Hancké, Oxford; New York, Oxford University Press, 2009, p. 75-94.
- DAHL, Robert, *Who governs? : democracy and power in an American city*, New Haven and London, Yale University Press, 1961.
- DAVEZIES, Laurent, *La crise qui vient. La nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil, 2012.
- DAVEZIES, Laurent, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*, Paris, la République des idées : Seuil, 2008.
- DAVIES, Jonathan S. et IMBROSCIO, David L., *Theories of urban politics*, London, Sage, 2009.
- DELLA PORTA, Donatella, « La capitale immorale: le tangenti di Milano », in Stephen Hellman, Gianfranco Pasquino, (éds.). *Politica in Italia: i fatti dell'anno e le interpretazioni*, éds. Stephen Hellman et Gianfranco Pasquino, 1992, Bologna, Il Mulino, .
- DELLA PORTA, Donatella, *La politica locale*, Bologna, Il Mulino, 2006.
- DELPIROU, Aurélien et RIVIÈRE, Dominique, « Réseau urbain et métropolisation en Italie : héritages et dynamiques », *Géoconfluences*, 5 décembre 2013.
- DE MONTRICHER, Nicole, *L'aménagement du territoire*, Paris, La Découverte, 1995.
- DENTE, Bruno, *Governare la frammentazione. Stato, regioni e enti locali in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- DENTE, Bruno, *Metropoli per progetti : attori e processi di trasformazione urbana a Firenze, Torino, Milano*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- DENTE, Bruno, *Le Politiche pubbliche in Italia*, Bologna, il Mulino, 1990.
- DENTE, Bruno, « Sub-national Governments in the Long Italian Transition », *West European Politics*, vol. 20 / 1, 1997, p. 176-193.
- DENTE, Bruno, « End of an era? The Monti government approach to central-local relations », Paris, SciencesPo - Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques, 2012, (« LIEPP Working Paper »).
- DENTE, Bruno, KEMENY, Pietro et PESSO, Silva, *Regioni, forze politiche e forze sociali ; indagine sulla stampa 1960-'62 e 1968-'70*, éd. Ettore Rotelli, Roma, Officina Edizioni, 1974.
- DENTE, Bruno, BOBBIO, Luigi et SPADA, Alessandra, « Government or Governance of Urban Innovation? A tale of two cities », *DisP - The Planning review*, 2005, p. 41-52.
- DE RITA, Giuseppe et BONOMI, Aldo, *Manifesto per lo sviluppo locale : dall'azione di comunità ai Patti territoriali*, Torino, Bollati Boringheri, 1998.
- DIAMANTI, Ilvo, « Localismo », *Rassegna Italiana di Sociologia*, 1993, p. 403-424.
- DI MAGGIO, Paul, « Interest and Agency in Institutional Theory », in L. Zucker. *Institutional Patterns and Organizations*, Cambridge (Mass.), Ballinger, 1988, p. 3-22.
- DI VIRGILIO, Aldo, « Elezioni locali e destrutturazione partitica. La nuova legge alla prova », *Rivista italiana di scienza politica*, avril 1994, p. 107-165.
- DONOLO, Carlo, *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondadori, 2006.
- DORMAGEN, Jean-Yves, « Pourquoi il n'y a plus de haute fonction publique en Italie », in Françoise Dreyfus, Jean-Michel Eymeri, (éds.). *Science politique de l'administration*, éds. Françoise

- Dreyfus et Jean-Michel Eymeri, Paris, Economica, 2006, p. 47-68.
- DOUILLET, Anne-Cécile, « Les régions face à leur territoire. Les contrats territoriaux, de l'aménagement à la gestion du territoire régional », in Sylvain Barone. *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011, p. 161-179.
- DOUILLET, Anne-Cécile, FAURE, Alain, HALPERN, Charlotte[et al.], *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, Paris, L'Harmattan, 2012.
- DUPUY, Claire et HALPERN, Charlotte, « Les politiques publiques face à leurs protestataires », *Revue française de science politique*, vol. 59 / 4, 2009, p. 701-721.
- DUPUY, Claire et POLLARD, Julie, « Les rapports dans l'administration de la preuve : quelques réflexions méthodologiques », *Section thématique 14 L'analyse des politiques publiques existe-t-elle encore ?*, Congrès de l'AFSP, Grenoble, 2009.
- DURANTON, Gilles et MARTIN, Philippe, *Les pôles de compétitivité: que peut-on attendre?*, Paris, Ed. Rue d'Ulm, 2007.
- EMIRBAYER, Mustafa et MISCHÉ, Ann, « What is agency ? », *American Journal of Sociology*, vol. 3 / 103, 1988, p. 962-1023.
- EPSTEIN, Renaud, « Gouverner à distance. Quand l'Etat se retire des territoires », *Esprit*, vol. n.11, 2005, p. 96-111.
- EPSTEIN, Renaud, « Les trophées de la gouvernance urbaine », *Pouvoirs locaux*, vol. 37, 2013, p. 13-16.
- ESTÈBE, Philippe, « La décentralisation? Tous contre! », *Esprit*, février 2015, (« L'avenir du pouvoir local »), p. 74-84.
- EVANS, Peter B., RUESCHEMEYER, Dietrich et SKOCPOL, Theda, *Bringing the state back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.
- FABERON, Jean-Yves, « Technopoles et développement », *Revue française de science politique*, 1990, p. 46-63.
- FAINSTINE, Susan S., *The city builders : property, politics, and planning in London and New York*, Oxford, UK; Cambridge, Mass., Blackwell, 1994.
- FAURE, Alain, « Introduction: Au-delà des compétences régionales », in Sylvain Barone. *Les politiques régionales en France*, Paris, La Découverte, 2011, p. 113-116.
- FAURE, Alain, « Les métropoles et les agglomérations en politique », *Revue française de science politique*, vol. 60 / 6, 2010, (« Lectures critiques »), p. 1189-1193.
- FAURE, Alain, LERESCHE, Jean-Philippe, MULLER, Pierre[et al.], *Action publique et changement d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- FEDELI, Valeria, « Pianificazione strategica: le città e la trappola dell'attore collettivo? », in Carlo Donolo. *Il futuro delle politiche pubbliche*, Milano, Bruno Mondadori, 2006, p. 109-140.
- FELTRIN, Paolo, « La politica e gli interessi », in Paolo Perulli, Angelo Pichierri, (éds.). *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, éds. Paolo Perulli et Angelo Pichierri, Torino, Einaudi, 2010, p. 113-173.
- FERRARESI, Franco, *Studi sul potere locale : materiali per l'analisi delle strutture di potere nelle comunità locali, con particolare riferimento agli studi classici americani*, Milano, Giuffrè, 1971.

- FERRARESI, Franco et KEMENY, Pietro, *Classi sociali e politica urbana : destra e sinistra nelle amministrazioni locali*, Officina, Roma, 1977.
- FERRARESI, Franco et TOSI, Antonio, « Crisi della città e politica urbana », in Luigi Graziano, Sidney G. Tarrow. *La crisi italiana*, Torino, Einaudi, 1979, p. 559–605.
- FERRERA, Maurizio, « Politica, assetti istituzionali e governo dell'industria », in Peter Lange, Marino Regini, (éds.). *Stato e regolazione sociale : nuove prospettive sul caso italiano*, éds. Peter Lange et Marino Regini, Bologna, Il Mulino, 1987, p. 125–150.
- FERRERA, Maurizio, *The boundaries of welfare : European integration and the new spatial politics of social protection*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- FERRERA, Maurizio, « Welfare-State transformation: from neo-liberism to liberal neo-welfarism? », in Vivien Ann Schmidt, Mark Thatcher. *Resilient liberalism in Europe's political economy*, Cambridge [u.a.], Cambridge Univ. Press, 2013, p. 77–111.
- FLORIDA, Richard L., *The rise of the creative class : and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*, New York, NY, Basic Books, 2002.
- FONTAINE, Joseph et LE BART, Christian, *Le métier d'élus local*, Paris, 1994.
- FOURNIS, Yann, « Comprendre les institutions par le bas. L'institutionnalisation d'un patronat régional par l'action collective (1950-2000) », *Revue française de science politique*, vol. 6 / 2, 2010, p. 319 – 334.
- FRIEDBERG, Erhard, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Éditions du Seuil, Paris, 1997.
- GALIMBERTI, Deborah, « « Wannabe attractive cities in Europe ». Un protocole de recherche pour deux villes européennes : Lyon & Milan », 4^{ème} École thématique internationale CNRS PACTE-LATTS-EPFL « Les controverses de l'action publique », Aussois, 2010.
- GALIMBERTI, Deborah, « Des variétés de régulation de la ville compétitive. Réflexions à partir du cas de l'agglomération lyonnaise », *EspacesTemps.net*, (Traverses « Ville et marché »), 1/07/2013, [En ligne : <http://www.espacestemp.net/en/articles/des-varietes-de-regulation-de-la-ville-competitive-3>].
- GALIMBERTI, Deborah, LOBRY, Sylvaine, PINSON, Gilles[et al.], « La métropole de Lyon. Splendeurs et fragilités d'une machine intercommunale », *Hérodote*, vol. 3 / 154, 2014, p. 191 – 209.
- GAROFOLI, Gioacchino, « I sistemi produttivi locali in Lombardia: meccanismi di funzionamento e politiche di intervento », in Ugo Leone, (éd.). *La rivalorizzazione territoriale in Italia. Indagine geo-economica sullo sviluppo periferico*, éd. Ugo Leone, 2^{ème} édition, Franco Angeli, 1989, (« Geografia e società »), p. 83–110.
- GAUDIN, Jean-Pierre, *Gouverner par contrat : l'action publique en question*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- GENIEYS, William, *L'Élite des politiques de l'État*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
- GODINEAU, Xavier, *Interventions économiques des collectivités locales*, Paris, La Documentation française, 1985.
- GOETZ, Edward G. et CLARKE, Susan E., *The new localism : comparative urban politics in a global era*, Newbury Park, Calif., Sage Publications, 1993.
- GOLDSMITH, Michael et PAGE, Edward G., *Changing government relations in Europe : from localism*

- to *intergovernmentalism*, London; New York, Routledge/ECPR, 2010.
- GOVERNA, Francesca, *Tra geografia e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Roma, Donzelli, 2014.
- GOVERNA, Francesca et SALONE, Carlo, « Territories in Action, Territories for Action: The Territorial Dimension of Italian Local Development Policies », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 4 / 28, 2004, p. 796-818.
- GRANT, Wyn, *The Political economy of corporatism*, London, Mac Millan, 1985.
- GRAZIANO, Luigi et TARROW, Sidney G., *La crisi italiana*, Einaudi, Torino, 1979.
- GRÉMION, Pierre, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Éditions du Seuil, 1976.
- GROSSMAN, Emiliano et SAURUGGER, Sabine, *Les groupes d'intérêt : action collective et stratégies de représentation*, Paris, A. Colin, 2006.
- GUALA, Chito, « Gruppi di pressione », in Ettore Rotelli, (éd.). *La regionalizzazione /*, vol. 1, éd. Ettore Rotelli, Giuffrè, Milano, 1983. 2 vol., (« Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica. Archivio Nuova serie »), p. 865-949.
- GUALINI, Enrico, « "Governance" dello sviluppo e nuove forme di territorialità: mutamenti nell'azione dello Stato », *Rivista italiana di scienza politica*, XXXVI, avril 2006, p. 27-55.
- GUÉRANGER, David. et JOUVE, Bernard, « De l'urbanisme à la maïeutique », in Bernard Jouve, Christian Lefèvre, (éds.). *Horizons métropolitains*, éds. Bernard Jouve et Christian Lefèvre, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004, p. 209-239.
- HALBERT, Ludovic, *L'avantage métropolitain*, Paris, Presses universitaires de France, 2010.
- HALBERT, Ludovic, « Les deux options métropolitaines des politiques de développement territorial », *Annales de Géographie*, vol. 1 / 689, 2013, p. 108-121.
- HALL, Peter A., *Governing the economy : the politics of state intervention in Britain and France*, New York, Oxford University Press, 1986.
- HALL, Peter A. et SOSKICE, David W., *Varieties of capitalism : the institutional foundations of comparative advantage*, Oxford [England]; New York, Oxford University Press, 2001.
- HALPERN, Charlotte et POLLARD, Julie, « Les acteurs de marché font-ils la ville ? », *EspacesTemps.net*, juin 2013, (« Traverses »).
- HARDING, Alan, « American urban political economy, urban theory and UK research », *British Journal of Political Science*, vol. 29 / 3, 1999, p. 447-72.
- HARDING, Alan, « The History of Community Power », in Jonathan S. Davies. , David L. Imbroscio. *Theories of Urban politics*, London, Sage, 2009, p. 27-39.
- HARDING, Alan, « Urban Regimes in a Europe of the Cities? », *European Urban and Regional Studies*, vol. 4 / 4, 1997.
- HARDING, Alan et BLOKLAND, Talja, « Can cities act? Urban political economy and the question of agency », in *Urban Theory A critical introduction to power, cities and urbanism in the 21st century*, Los Angeles, SAGE Publications Ltd, 2014.
- HARDING, Alan et LE GALÈS, Patrick, « Villes et Etats », in Vincent Wright. , Sabino Cassese. *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, 1996, p. 160-188.
- HARVEY, David, « From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban

- governance in late capitalism. », *Geografiska Annaler B*, vol. 71 (1), 1989, p. 3-17.
- HASSENTEUFEL, Patrick, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Quelques enseignements tirés d'expériences de comparaison européenne », in Myriam Bachir, Sophie Duchesne, Virginie Bussat, (éds.). *Les méthodes au concret : démarches, formes de l'expérience et terrains d'investigation en science politique*, éds. Myriam Bachir, Sophie Duchesne et Virginie Bussat, 2000, p. 105-124.
- HASSENTEUFEL, Patrick, « Les groupes d'intérêt dans l'action publique : l'État en interaction », *Pouvoirs*, 1995, p. 155-168.
- HASSENTEUFEL, Patrick, « Où en est le paradigme corporatiste ? », *Politix*, vol. 3 / 11, 1990, p. 75-81.
- HASSENTEUFEL, Patrick, *Sociologie politique: l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2008.
- HAYWARD, Jack, « Mobilizing Private Interests in the Service of Public Ambitions: The Salient Element in the Dual French Policy Style? », in Jeremy Richardson, (éd.). *Policy styles in Western Europe*, éd. Jeremy Richardson, London; Boston, Allen & Unwin, 1982, p. 111-140.
- HAYWARD, Jack E., « Les politiques industrielles et économiques », in *Traité de Science Politique*, vol. 4, Paris, PUF, 1984, (Les politiques publiques).
- HOLLINGSWORTH, J. Rogers et BOYER, Robert, « From National Embeddedness to Spatial and Institutional Nestedness », in Rogers R. Hollingsworth, Robert Boyer. *Contemporary capitalism : the embeddedness of institutions*, Cambridge; New York, Cambridge University Press, 1997, p. 433 - 484.
- IGNAZI, Piero, *Forza senza legittimità. Il vicolo cieco dei partiti*, Roma, Editori Laterza, 2012.
- INDOVINA, Francesco, « Le forze sociali e l'uso dell'ente regionale », in Ettore Rotelli, (éd.). *Dal regionalismo alla Regione*, éd. Ettore Rotelli, Bologna, il Mulino, 1973, p. 231-248.
- INDOVINA, Francesco, « Strategie e soggetti per la trasformazione urbana, anni '80 », in Francesco Indovina, (éd.). *La città occasionale : Firenze, Napoli, Torino, Venezia*, éd. Francesco Indovina, F. Angeli, Milano, 1993, p. 11-37.
- JESSOP, Bob, « Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-fordist Political Economy », *Studies in Political Economy*, vol. 40, 1993, p. 7-39.
- JOBERT, Bruno et MULLER, Pierre, *L'État en action*, Paris, PUF, 1987.
- JOHNSON, Nevil et COCHRANE, Allan, *Economic Policy-Making by Local Authorities in Britain and West Germany*, London, Allen and Unwin, 1981.
- JONAS, Andrew G. et WARD, Kevin G., « City-Regionalisms: Some Critical Reflections on Transatlantic Urban Policy Convergence », 2001, (« RGS/IB Economic Geography Research Group »).
- JOUVE, Bernard, « Brenner Neil, New States Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood », *Métropoles*, 1 | 2007 [En ligne : <http://metropoles.revues.org/116>].
- KANTOR et SAVITCH, « How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 29.1 / March, 2005, p. 135-51.
- KAZEPOV, Yuri, *Cities of Europe : changing contexts, local arrangements, and the challenge to urban cohesion*, Malden, MA, Blackwell Publ., 2005.
- KEATING, Michael, « Regional Autonomy in the Changing State Order: A Framework of

- Analysis », *Regional Politics and Policy*, vol. 2 / 3, 1992.
- KEATING, Michael, *Rescaling the European State. The Making of the Territory and the Rise of the Meso*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
- KEATING, Michael, *The new regionalism in Western Europe : territorial restructuring and political change*, E. Elgar, Northampton (Mass.), 1998.
- KEATING, Michael, « The Politics of Economic Development: Political Change and Local Development Policies in the United States, Britain and France », *Urban Affairs Review*, vol. 28 / 3, 1993, p. 373-396.
- KEATING, Michael, « Thirty Years of Territorial Politics », *West European Politics*, vol. 1-2 / 31, p. 60-81.
- KEATING, Michael et HAINSWORTH, Paul, *Decentralisation and change in contemporary France*, Aldershot, England, Gower, 1986.
- KEATING, Michael et WILSON, Alex, « Reforming Italy: Institutional Change and the Federal Option », 2010, (« Edinburgh Europa Paper No. 2010/04 »).
- KEATING, Micheal, « Book Review: Jeffrey J. Anderson, The Territorial Imperative, Pluralism, Corporatism and Economic Crisis, Cambridge: Cambridge University Press, 1992. », *Journal of Public Policy*, vol. 12 / 1, 1992, p. 101-102.
- KING, Desmond et LE GALÈS, Patrick, « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de Sociologie*, vol. 52 / 3, 2011, p. 453 - 480.
- KINGDON, John W., *Agendas, Alternatives and Public Policies.*, Boston (Mass.), Little, Brown and Co., 1984.
- KRUGMAN, Paul, « Making sense of the competitiveness debate », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12 / 3, Gennaio 1996, p. 17-25.
- LABORIE, Jean-Paul, LANGUMIER, Jean Francois, ROO, Priscilla de[et al.], *La politique française d'aménagement du territoire : de 1950 à 1985*, Paris, La Documentation française, 1985.
- LAGROYE, Jacques, *La politisation*, Paris, Belin, 2003.
- LAGROYE, Jacques, *Société et politique. Chaban-Delmas à Bordeaux*, Paris, Pedone, 1973.
- LAGROYE, Jacques, BASTIEN, François et SAWICKI, *Sociologie politique*, 6ème, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, 2012.
- LANGE, Peter et REGINI, Marino, *Stato e regolazione sociale : nuove prospettive sul caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- LANZALACO, Luca, « Istituzioni, interessi organizzati e partiti politici. Ipotesi a partire dal caso italiano », *Quaderni di scienza politica*, avril 1995, p. 111-134.
- LANZALACO, Luca, *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1995.
- LA PALOMBARA, Joseph, *Interest groups in Italian politics*, Princeton NJ, Princeton University Press, 1964.
- LASCOUMES, Pierre et LE GALÈS, Patrick, « Introduction: l'action publique saisie par ses instruments », in Pierre Lascoumes. , Patrick Le Galès. *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005, p. 11-44.
- LASCOUMES, Pierre et LE GALÈS, Patrick, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin,

2007.

LAVISTA, Fabio, *La stagione della programmazione. Grandi imprese e Stato dal dopoguerra agli anni Settanta*, Bologna, il Mulino, 2010.

LAZAR, Marc, « Cultures politiques et partis politiques en France », in Daniel Cefaï, (éd.). *Cultures politiques*, éd. Daniel Cefaï, Paris, Presses Universitaires de France, 2001, (« Politique éclatée »), p. 169-190.

LÉFÈVRE, Christian et JOUVE, Bernard, « De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recompositions des cadres de l'action publique en Europe », *Revue française de science politique*, vol. 6, 1999, p. 835-854.

LE GALÈS, Patrick, « Crise urbaine et développement économique local en Grande-Bretagne : l'apport de la nouvelle gauche urbaine », *Revue française de science politique*, vol. 5 / 40, 1990, p. 714-735.

LE GALÈS, Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, 1995, p. 57-95.

LE GALÈS, Patrick, « Elusive Urban Policies in Europe », in Yuri Kazepov. *Cities of Europe. Changing Contexts, Local Arrangements, and the Challenge to Urban Cohesion*, Oxford, Blackwell, 2005.

LE GALÈS, Patrick, « La nuova political economy delle città e delle regioni », *Stato e Mercato*, 1998, p. 53-91.

LE GALÈS, Patrick, *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Nouvelle édition, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

LE GALÈS, Patrick, *Politique urbaine et développement local: une comparaison franco-britannique*, Paris, L'Harmattan, 1993.

LE GALÈS, Patrick, « Préface », in *Le retour des villes européennes*, Paris, Presse de SciencesPo, 2011.

LE GALÈS, Patrick, « Quels intérêts privés dans les villes européennes », in Arnaldo Bagnasco, Patrick Le Galès, (éds.). *Villes en Europe*, éds. Arnaldo Bagnasco et Patrick Le Galès, Paris, La Découverte, 1997, p. 231-254.

LE GALÈS, Patrick, « Regional economic policy, an alternative to French Jacobinism? », *Regional Politics and Policy*, vol. 3 / 4, 1994.

LE GALÈS, Patrick et LEQUESNE, Christian, *Les Paradoxes des régions en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

LE GALÈS, Patrick et PINSON, Gilles, « Local/regional governments and centre-periphery relations in the Fifth Republic », in Sylvain Brouard, Andrew Appleton, Amy Mazur, (éds.). *The French Fifth Republic at Fifty: Beyond Stereotypes*, éds. Sylvain Brouard, Andrew Appleton et Amy Mazur, Londres, Palgrave Macmillan, 2009, p. 208-225.

LE GALÈS, Patrick et VENIZAT, Nadège, *L'État recomposé*, Paris, PUF, 2014.

LEVY, Jonah D., *Tocqueville's revenge: state, society, and economy in contemporary France*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1999.

LOGAN, John R. et SWANSTROM, Todd, *Beyond the city limits: urban policy and economic restructuring in comparative perspective*, Philadelphia, Temple University Press, 1990.

LOINGER, Guy, NÉMERY, Jean-Claude et GUIGOU, Jean-Louis, *Recomposition et développement des territoires enjeux économiques, processus, acteurs*, Paris, L'Harmattan, 1998.

- LORRAIN, Dominique, « De l'administration républicaine au gouvernement urbain », *Sociologie du Travail*, vol. 33 / 4, 1991, p. 461-484.
- LORRAIN, Dominique et KUKAWKA, Pierre, « Quinze municipalités et l'économie », *Revue d'économie régionale et urbaine*, vol. 2, 1989, p. 283-306.
- LOVERING, John, « Creating Discourses Rather than Jobs: the Crisis in the Cities and the Transition Fantasies of Intellectuals and Policy Makers », in Pasty Healey, (éd.). *Managing Cities: the New Urban Context*, éd. Pasty Healey, London, Wiley-Blackwell, 1995, p. 109-126.
- LOWNDES, Vivien, « New institutionalism and urban politics », in Jonathan S. Davies, David L. Imbroscio, (éds.). *Theories of urban politics*, éds. Jonathan S. Davies et David L. Imbroscio, 2009, London, SAGE, , p. 91-105.
- LUPO, Salvatore, « Usi e abusi del passato. Le radici dell'Italia di Putnam », *Meridiana*, vol. 18, 1993, p. 151-168.
- MABILEAU, Albert, *Le système local en France*, Paris, Montchrestien, 1995.
- MARAFFI, Marco, « Le politiche industriali », in *Le relazioni fra amministrazione e sindacati*, vol. 2, Milano, Giuffrè, 1985. 2 vol., (« Archivio Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica », Nuova serie 4).
- MARCH, James G. et OLSEN, Johan P., « Elaborating the "New Institutionalism" », in R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder, Bert A. Rockman, (éds.). *The Oxford Handbook of Political Institutions*, éds. R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder et Bert A. Rockman, Oxford, Oxford University Press, 2008, p. 3-20.
- MARCH, James G. et OLSEN, Johan P., *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*, New York, The Free Press, 1989.
- MARSH, David et RHODES, R. A. W., « Policy communities and issue networks. Beyond Typology », in David Marsh. , R. A. W. Rhodes. *Policy networks in british government*, Oxford, Clarendon, 1992, p. 249-268.
- MARTINOTTI, Guido, *Politica locale e politiche pubbliche : l'esperienza delle giunte di sinistra*, Milano, F. Angeli, 1985, (« Collana di Scienza Politica della Fondazione Feltrinelli »).
- MARTIN, Ron et SUNELY, Peter, « Deconstructing clusters: chaotic concept or policy panacea? », *Journal of Economic Geography*, vol. 3, 2003, p. 5-35.
- MAYER, Margit, « Post-Fordist City Politics », in Ash. Amin. *Post-Fordism : a reader*, Oxford; Cambridge, Mass., Blackwell, 1994.
- MÉNY, Yves, « A la jonction du politique et de l'administratif: les hauts-fonctionnaires », *Pouvoirs*, février 1997, (« Des fonctionnaires politisés »), p. 5-23.
- MÉNY, Yves, « La légitimation des groupes d'intérêts par l'administration française », *Revue française d'administration publique*, vol. 39, 1986, p. 483-494.
- MÉNY, Yves et SUREL, Yves, *Politique comparée. Les démocraties Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, 8ème édition, Montchrestien, 2009.
- MÉNY, Yves et THOENIG, Jean-Claude, *Politiques Publiques*, Paris, Presses universitaires de France, 1989.
- MORLINO, Luca, « Per non dimenticare Bentley: dai gruppi alle politiche », *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, vol. 2, 2011, p. 397-406.

- MOSSBERGER, Karen., CLARKE, Susan E. et JOHN, Peter, *The Oxford handbook of urban politics*, New York, Oxford University Press, 2012.
- MOULAERT, Frank, RODRIGUEZ, Arantxa et SWYNGEDOUW, Erik, *The Globalized City. Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
- MULLER, Pierre, *Les politiques publiques*, 1ère éd. 1990, Paris, PUF, 2009.
- NAY, Olivier, « La politique des bons offices. L'élu, l'action publique et le territoire », in Jacques Lagroye, (éd.). *La politisation*, éd. Jacques Lagroye, Paris, Belin, 2003, p. 199-219.
- NAY, Olivier et SMITH, Andy, « Les intermédiaires en politique. Médiations et jeux d'institutions », in Olivier Nay, Andy Smith, (éds.). *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action politique*, éds. Olivier Nay et Andy Smith, Paris, Economica, 2002, p. 1-21.
- NÉGRIER, Emmanuel et JOUVE, Bernard, *Que gouvernent les régions d'Europe? : échanges politiques et mobilisations régionales.*, Paris ; Montréal, L'Harmattan, 1998.
- OFFNER, Jean Marc, « L'expertise locale en transports urbains. Entre logiques professionnelles et organisationnelles », *Politiques et management public*, vol. 6 / 1, mars 1988, p. 81-102.
- PAGE, Edward et GOLDSMITH, Michael, *Central and local government relations : a comparative analysis of West European unitary states*, London; Beverly Hills, SAGE Publications, 1987.
- PARRI, Leonardo, *Due regioni per la piccola impresa. Le politiche dell'innovazione tecnologica in Emilia-Romagna e Rhône-Alpes*, Milano, Franco Angeli, 1993.
- PASQUIER, Romain, « Gouvernance territoriale: quelles articulations entre régions et métropoles? », *Pouvoirs Locaux*, 2013, p. 34-41.
- PASQUIER, Romain, *La capacité politique des régions, une comparaison France-Espagne*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2004.
- PASQUIER, Romain, *Le pouvoir régional : mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
- PASQUIER, Romain, « Modèles régionaux d'action collective et négociation de l'action publique en France: une comparaison Bretagne/Centre », in *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF, 2003, p. 137-158.
- PASQUIER, Romain, GUIGNER, Sébastien et COLE, Alistair, *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
- PASQUINO, Gianfranco, « Et pluribus una: confusione federalista », *il Mulino*, vol. 45, 1996, p. 754 - 763.
- PASQUINO, Gianfranco, « La politica al posto del comando: le fonti del mutamento in Italia », *Polis*, vol. 3, 1988, p. 459-482.
- PASQUINO, Gianfranco, *Restituire lo scettro al principe: proposte di riforma istituzionale*, Roma, Laterza, 1985.
- PASSIGLI, Stefano, « Potere ed élites politiques », in Giovanni Sartori, (éd.). *Antologia di scienza politica*, éd. Giovanni Sartori, Bologna, il Mulino, 1971, p. 105-128.
- PASTORI, Giorgio, « Le regioni senza regionalismo », *il Mulino*, vol. 2, 1980.
- PATRICK MOLLIS et JACQUES RONDIN, « Les interventions économiques des collectivités

- locales », *Sociologie du travail*, 1985, p. 344-53.
- PERRINEAU, Pascal et REYNIÉ, Dominique, *Le vote incertain : les élections régionales de 1998*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
- PERULLI, Paolo, « Attori sociali e innovazione: i parchi scientifici e tecnologici in Italia », *Archivio di studi urbani e regionali*, vol. 26, 1986, p. 3-16.
- PERULLI, Paolo, « Politiche locali tra decentralizzazione e ricentralizzazione », *Stato e Mercato*, vol. 90 / 3, 2010, p. 365-394.
- PERULLI, Paolo et CATINO, Maurizio, « Le organizzazioni di rappresentanza imprenditoriale: verso uno sperimentalismo istituzionale », *Stato e Mercato*, vol. 50, 1997, p. 217-247.
- PERULLI, Paolo et CATINO, Maurizio, « Tra organizzazione e istituzioni. La riforma delle Camere di commercio e le nuove tendenze del sistema di rappresentanza degli interessi: i casi della Lombardia e dell'Emilia Romagna », Milano, Irso e Ufficio Studi, Camera di Commercio industria artigianato e agricoltura di Milano, 1999, p. 155.
- PERULLI, Paolo et PICHIERRI, Angelo, *La crisi italiana nel mondo globale : economia e società del Nord*, Torino, G. Einaudi, 2010.
- PETERSON, Paul E., *City Limits*, Chicago, IL, University of Chicago Press, 1981.
- PICHIERRI, Angelo, *Città stato. Economia e politica del modello anseatico*, Venezia, Marsilio, 1997, (« Saggi »).
- PICHIERRI, Angelo, « Concertation and local development », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26 / 4, Décembre 2004, p. 689-706.
- PICHIERRI, Angelo, *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- PICHIERRI, Angelo, *Lo sviluppo locale in Europa. Stato dell'arte e prospettive*, Soveria Mannelli, Rubettino, 2005.
- PINSON, Gilles, *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009.
- PINSON, Gilles, « La gauche, la droite, les villes », *Métropolitiques*, 19 mars 2014, [En ligne : <http://www.metropolitiques.eu/La-gauche-la-droite-les-villes.html>].
- PINSON, Gilles, « La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains », *Pôle Sud*, vol. 1 / 32, 2010, p. 73-92.
- PINSON, Gilles, « Le maire et ses partenaires: du schéma centre-périphérie à la gouvernance multi-niveaux », *Pouvoirs*, vol. 1 / 148, 2014, p. 95-111.
- PINSON, Gilles, « Political Government and Governance: Strategic Planning and the Reshaping of Political Capacity in Turin », *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 26 / 3, 2002, p. 477-93.
- PINSON, Gilles, « 'Local' et politique : une lecture critique », *Working papers du Programme Villes & territoires*, Paris, 2010-5, Paris, Sciences Po.
- PINSON, Gilles et GALIMBERTI, Deborah, « Métropoles franches et régions agencifiées », *Pouvoirs Locaux*, vol. 1 / 96, 2013, p. 48 -55.
- PINSON, Gilles et REIGNER, Hélène, « Différenciation et standardisation dans la(les) politique(s) urbaine(s) », in Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern, Jean-Philippe

- Leresche, (éds.). *L'action publique locale dans tous ses états : différenciation et standardisation*, éds. Anne-Cecile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern et Jean-Philippe Leresche, Paris, l'Harmattan, 2012, p. 163-177.
- PINSON, Gilles et SALA PALA, Valérie, « Peut-on vraiment se passer de l'entretien en sociologie de l'action publique ? », *Revue française de science politique*, vol. 5 / 57, 2007, p. 555-597.
- PINSON, Gilles et SANTANGELO, Marco, « La planification stratégique : vecteur ou substitut à l'intégration métropolitaine. Un détour par l'Italie », in Jean Pierre Collin. , Robertson. *Le gouvernement des métropoles : enjeux et portraits des expériences sur quatre continents*, Sainte Foy, Presses de l'Université de Laval, 2007.
- PIZZORNO, Alessandro, *Lotte operaie e sindacato in Italia. 1968-1972*, Bologna, Il Mulino, 1974.
- PIZZORNO, Alessandro, « Perché si paga il benzinaio. Nota per una teoria del capitale sociale », *Stato e Mercato*, vol. 3 / 57, 1999, p. 373-394.
- PIZZORNO, Alessandro, « Political Exchange and Collective Identity in Industrial Conflict », in Colin Crouch, (éd.). *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, éd. Colin Crouch, London, Mac Millan, 1978.
- POLLARD, Julie, *Acteurs économiques et régulation politique : Les promoteurs immobiliers au centre des politiques du logement dans les régions de Paris et Madrid*, thèse en science politique, Sciences Po Paris, 2009.
- POLLARD, Julie, « Les groupes d'intérêt vus du local. Les promoteurs immobiliers dans le secteur du logement en France », *Revue française de science politique*, vol. 61 / 4, 2011, p. 681 - 705.
- POLLARD, Julie et PRAT, Pauline, « La part du national. Comparer des politiques infranationales dans un environnement multi-niveaux », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19 / 2, 2012, p. 37-56.
- PORTER, Micheal, « Location, Competition and Economic Development: Local Clusters in a Global Economy », *Economic Development Quarterly*, vol. 14 / 1, février 2000, p. 15-34.
- PRÉTECEILLE, Edmond, « Paradoxes politiques de restructurations urbaines. Globalisation de l'économie et localisation du politique. », *Espaces et Sociétés*, vol. 59, 1989, p. 5-36.
- PRÉVOT, Maryvonne, BENTAYOU, Gilles, CHATELAN, Olivier[et al.], « Les agences d'urbanisme en France », *Métropoles*, 3 | 2008 [En ligne : <http://metropoles.revues.org/2322>].
- PUTNAM, Robert D., *La pianta e le radici : il radicamento dell'istituto regionale nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 1985.
- PUTNAM, Robert D., *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1993.
- PUTNAM, Robert D., « Rendimento istituzionale e cultura politica: qualche interrogativo sul potere del passato », *POLIS*, vol. 3 / II, décembre 1988, p. 483-508.
- QUADRIO CURZIO, Alberto, « Imprese, autonomie funzionali e nuova costituzione », *Impresa e Stato*, vol. 35, 1996.
- RADAELLI, Claudio, DENTE, Bruno et DOSSI, Samuele, « Recasting Institutionalism: Institutional Analysis and Public Policy », *European Political Science*, vol. 11, 2012, p. 537-550.
- REGALIA, Marta, « La leadership: concetto, concezioni e rappresentazioni », *Rivista italiana di scienza politica*, vol. 3, 2012, p. 385-398.

- REGINI, Marino, *Confini mobili : la costruzione dell'economia fra politica e società*, Bologna, Il Mulino, 1991.
- REGINI, Marino, *Le organizzazioni degli interessi fra Stato e mercato : neo-corporatismo e tipi di scambio politico*, UNICOPLI, Milano, 1983.
- REGINI, Marino, *Modelli di capitalismo : le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, GLF editori Laterza, Roma etc., 2000.
- REGONINI, Gloria, *Capire le politiche pubbliche*, Milano, Cuesp, 2007.
- RHODES, Rod, *Beyond Westminster and Whitehall*, London, Unwin Hyman, 1986.
- RICHARDSON, Jeremy, *Policy styles in Western Europe*, London; Boston, Allen & Unwin, 1982.
- RICHARDSON, Jeremy, *Pressure groups*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
- RITAINE, Evelyne, « La capacité politique des régions en Europe du Sud », in Patrick Le Galès, Christian Lequesne, (éds.). *Les paradoxes des régions en Europe*, éds. Patrick Le Galès et Christian Lequesne, Paris, Editions La Decouverte, 1997, p. 73-92.
- RITAINE, Evelyne, « Territoire et politique en Europe du Sud », *Revue française de science politique*, vol. 44 / 1, 1994, p. 75-99.
- RIVIÈRE, Dominique, « Régions, néo-régionalisme, quels enjeux pour la géographie ? le cas italien », *Territoire en mouvement Revue de géographie et aménagement*, 2012, [En ligne : <http://tem.revues.org/1889>].
- ROTELLI, Ettore, *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, il Mulino, 1973.
- ROUBAN, Luc, *La fin des technocrates*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
- SABEL, Charles F., « Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economies », in Ash Amin. *Post-Fordism : a reader*, Oxford; Cambridge, Mass., Blackwell, 1994.
- SADRAN, Pierre et DUMAS, Jean, « L'expertise dans l'administration locale », in Institut français des sciences administratives Section Aquitaine, (éd.). *De la décision administrative en milieu local. Actes du Colloque tenu à Bordeaux les 21 et 22 juin 1978*, éd. Institut français des sciences administratives Section Aquitaine, Paris, Éditions du CNRS, 1982, p. 115-148.
- SALONE, Carlo, *Il territorio negoziato. Strategie, coalizioni e « patti » nelle nuove politiche territoriali*, Firenze, Alinea Editrice, 1999.
- SALVADORI, Massimo, *Liberalismo italiano. I dilemmi delle libertà*, Roma, Donzelli, 2011.
- SAPELLI, Giulio, « Città, imprese e statualità: la triade in trasformazione », *Imprese & Città*, vol. 1 / 1, 2013, p. 8-20.
- SAPELLI, Giulio, *Storia dell'Unione italiana delle Camere di commercio 1862-1994*, Soveria Manelli (Catanzaro), Rubbettino, 1997.
- SAVITCH, H. V. et KANTOR, Paul, *Cities in the international marketplace : the political economy of urban development in North America and Western Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2002.
- SCHARPF, Fritz, *Games Real Actors Plays. Actor-centered Institutionalism in Policy-Research*, Boulder (CO), Westview Press, 1997.
- SCHMIDT, Vivien Ann, *Democratizing France : the political and administrative history of decentralization*, Cambridge [England]; New York, Cambridge University Press, 1990.
- SCHMIDT, Vivien Ann, *From state to market? : the transformation of French business and government*, Cambridge [England]; New York, Cambridge University Press, 1996.

- SCHMIDT, Vivien Ann, « Industrial Management under the Socialists in France: Decentralized dirigisme at the National and Local Levels », *Comparative Politics*, vol. 21 / 1, 1988.
- SCHMIDT, Vivien Ann, « Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism », in D. Béland, R.H. Cox, (éds.). *Ideas and Politics in Social Science Research*, éds. D. Béland et R.H. Cox, Oxford University Press, New York, 2011, p. 47-63.
- SCHMIDT, Vivien Ann, « Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the fourth “new institutionalism” », *European Political Science Review*, vol. 2, 2010, p. 1-25.
- SCHMITTER, Philippe C., « Neo-corporatism and the State », in Wyn Grant, (éd.). *The Political economy of corporatism*, éd. Wyn Grant, London, Mac Millan, 1985, p. 32-62.
- SCHMITTER, Philippe C. et LANZALACO, Luca, « Regions and the Organization of Business Interests », in William D. Coleman. , Henry J. Jacek. *Regionalism, Business Interests and Public Policy*, p. 201-230.
- SCHMITTER, Philippe C. et LEHMBRUCH, Gerhard, *Trends toward corporatist intermediation*, London; Beverly Hills, Sage Publications, 1979.
- SCHMITTER, Philippe C. et STREECK, Wolfgang, « The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies », Köln, 1999, (« MPIfG Discussion Paper »).
- SCOTT, Allen J., « Creative cities: conceptual issues and policy questions », *Journal of Urban Affairs*, vol. 28 / 1, 2006, p. 1-17.
- SCOTT, Allen John, *Global city-regions : trends, theory, policy*, Cambridge, UK; New York, Oxford University Press, 2001.
- SECCHI, Bernardo, « La politica urbanistica delle amministrazioni di sinistra », in Guido Martinotti, (éd.). *Politica locale e politiche pubbliche : l'esperienza delle giunte di sinistra*, éd. Guido Martinotti, Milano, Franco Angeli, 1985, (« Collana di Scienza Politica della Fondazione Feltrinelli »).
- SELLERS, Jefferey M., *Governing from below : urban regions and the global economy*, Cambridge; New York, Cambridge University Press, 2002.
- SMITH, Andy, « A la recherche du territoire. Lecture critique de quatres ouvrages sur la France infranationale », *Revue française de science politique*, vol. 58 / 6, 2008, (« Lectures critiques »), p. 1019-1027.
- SMITH, Neil, *Uneven development : nature, capital and the production of space*, Oxford, Basil Blackwell, 1984.
- STEINMO, Sven, THELEN, Kathleen Ann et LONGSTRETH, Frank, *Structuring politics : historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge [England]; New York, Cambridge University Press, 1992.
- STONE, Clarence, *Regime Politics. Governing Atlanta, 1946-1988*, Lawrence (Kan), University Press of Kansas, 1989.
- STORPER, Michael, *The regional world : territorial development in a global economy*, New York, Guilford Press, 1997.
- STREECK, Wolfgang et SCHMITTER, Philippe C., « Community, market, state - and associations? The prospective contribution of interest goverance to social order », *European*

- Sociological Review*, vol. 1 / 2, 1985, p. 119–138.
- STREECK, Wolfgang et THELEN, Kathleen Ann, *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*, Oxford; New York, Oxford University Press, 2005.
- SUREL, Yves, « The role of cognitive and normative frames in policy-making », *Journal of European Public Policy*, vol. 7 / 4, octobre 2000, p. 495–512.
- TARROW, Sidney G., *Between center and periphery: grassroots politicians in Italy and France*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- TARROW, Sidney G., *From center to periphery: alternative models of national-local policy impact and an application to France and Italy*, Ithaca (N.Y.), Western societies program, Center for international studies, Cornell university, 1976.
- THOENIG, Jean-Claude, GRAWITZ, Madeleine et LECA, Jean, « L'analyse des politiques publiques », in *Traité de Science Politique*, 4 « Les politiques publiques », Paris, PUF, 1985.
- TILLY, Charles, *The Formation of national states in Western Europe*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1975.
- TIMARCHE, Olivier « L'action publique de développement industriel à Saint Etienne: le territoire réduit au plus petit dénominateur commun? », *Sociologie du travail*, vol. 41, 1999, p. 431-452.
- TONIOLO, Gianni et VISCO, Vincenzo, *Il declino economico dell'Italia: cause e rimedi*, Milano, Mondadori, 2004.
- TOSI, Simone et VITALE, Tommaso, « Gouverner la reconversion industrielle dans le Haut-milanais: interrogations sur les processus de représentation et de défense des intérêts territoriaux », *Métropoles*, 12 | 2013 [En ligne : <http://metropoles.revues.org/4679>].
- TOSI, Simone et VITALE, Tommaso, *Piccolo Nord: scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto Milanese*, Milano, Bruno Mondadori, 2011.
- TREIB, Olivier, BÄHR, Holger et FALKNER, Gelda, « Modes of governance: towards a conceptual clarification », *Journal of European Public Policy*, vol. 1 / 14, 2007, p. 1–20.
- TRIGILIA, Carlo, « La regolazione localista: economia e politica nelle aree di piccola impresa », *Stato e Mercato*, vol. 14, 1985.
- TRIGILIA, Carlo, « Le subculture politiche territoriali », *Quaderni / Fondazione Feltrinelli*, 1981, (« Sviluppo economico e trasformazioni sociopolitiche dei sistemi territoriali a economia diffusa »).
- TRIGILIA, Carlo, *Sviluppo locale: un progetto per l'Italia*, Roma, GLF editori Laterza, 2005.
- TRIGILIA, Carlo, *Sviluppo senza autonomia: effetti perversi delle politiche nel Mezzogiorno*, Bologna, Il Mulino, 1992.
- TRIGILIA, Carlo, « The paradox of the region: economic regulation and the representation of interests », *Economy and Society*, vol. 20 / 3, 1991.
- VELTZ, Pierre, « D'une géographie des coûts à une géographie de l'organisation. Quelques thèses sur l'évolution des rapports entreprises/territoires », *Revue économique*, vol. 44 / 4, 1993, p. 671–684.
- VELTZ, Pierre, *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF, 1996.
- VIGOUR, Cecile, *La comparaison dans les sciences sociales. Pratiques et méthodes*, Paris, La Découverte,

2005.

WALTON, John, « Theoretical Methods in Comparative Urban Politics », in John R. Logan. , Todd Swanstrom. *Beyond the city limits : urban policy and economic restructuring in comparative perspective*, Philadelphia, Temple University Press, 1990.

WATERS, Sarah, « Chambers of commerce and local development in France: problems and constraints », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 16 / 5, 1998, p. 591 – 604.

WOLL, Cornelia, « La réforme du Medef : chronique des difficultés de l'action collective patronale », *Revue française de science politique*, vol. 56 / 2, 2006, p. 255-279.

WOLMAN, Harold et GOLDSMITH, Michael, *Urban politics and policy: a comparative approach*, London, Blackwell, 1992.

WOOD, Andrew, « Analysing the Politics of Local Economic Development: Making Sense of Cross-National Convergence », *Urban Studies*, vol. 33 / 8, 1996, p. 1281-1295.

WRIGHT MILLS, Charles, *The Power Elite*, New York, Oxford University Press, 1956.

WRIGHT MILLS, Charles, *The sociological imagination*, New York, Grove, 1961.

2 Bibliographie des cas d'études

2.1 Lyon

AUZIAS, J.M., CHATRON, B., DIBILLO, P. [et al.], *Rhône-Alpes: la naissance d'une région*, Lyon, Fédération, 1983.

BARDET, Fabrice et JOUVE, Bernard, « Entreprise politique et territoire à Lyon », *Sociologie du travail*, vol. 41, 1999, p. 41-61.

BIAREZ, Sylvie, « Régulation et intervention économique: la communauté urbaine de Lyon face à la crise », *Revue française d'administration publique*, vol. 32 / 4, 1984, p. 167-178.

BIAREZ, Sylvie et KUKAWKA, Pierre, *Crise et politiques locales : les cas de Lyon et de Saint-Etienne*, Grenoble, Centre de recherche sur le politique, l'administration, la ville et le territoire, 1986.

BONNEVILLE, Marc, « Quarante ans de tradition planificatrice intercommunale », *Urbanisme*, mars 2010, (« Dossier spécial Planification Lyon [1984] »), p. 48-50.

BONNEVILLE, Marc, BUISSON, Marie-Andrée et AGENCE D'URBANISME POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE, *Lyon : métropole régionale ou euro-cité?*, Paris, Anthropos, 1997.

BRAVO, Giangiacomo et PICHIERRI, Angelo, *La regionalizzazione delle politiche industriali : il caso Rhône-Alpes*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1998.

BUNEL, Jean et SAGLIO, Jean, « La société des patrons. Contribution à l'analyse du système français des relations professionnelles. Le cas Rhone-Alpes », *Economie & Humanisme / Groupe lyonnais de sociologie industrielle*, 1976.

DELFANTE, Charles, *La Part -Dieu: le succès d'un échec*, Lyon, Libel DL, 2009.

« Dossier: Planification Lyon (1984) 2010 », *Urbanisme*, mars 2010.

ENRICO CICIOTTI et PAOLO PERULLI, « Politiche urbane per una metropoli europea: Lione », Milano, Associazione Interessi Metropolitan, 1996, (« Quaderno AIM »), [En ligne :

<http://www.aim.milano.it/aim/schede/scheda06.html>].

ENTPE /RIVES et FATIHA BELMESSOUS, « La fabrique d'un territoire communautaire: des lieux, des projets, des représentations et des politiques », 2008.

GALIMBERTI, Deborah et MOREL-JOURNEL, Christelle, « Coordination policies at the metropolitan level in France: the case of Lyon urban region », *Urbanistica*, n° 153, 2014.

GUÉRANGER, David. et JOUVE, Bernard, « De l'urbanisme à la maïeutique », in Bernard Jouve, Christian Lefèvre, (éds.). *Horizons métropolitains*, éds. Bernard Jouve et Christian Lefèvre, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2004, p. 209-239.

HEALY, Aisling, « Durer pour agir ou agir pour durer ? Le rapport au temps de deux élus lyonnais investis dans la définition de l'action économique intercommunale », *Pôle Sud*, 2006, p. 55-70.

HEALY, Aisling, *Le gouvernement privé de l'action publique urbaine. Sociologie politique de la gouvernance métropolitaine du Grand Lyon*, thèse de doctorat de science politique, Université Louis-Lumière Lyon 2, 2007.

HEALY, Aisling, « Le territoire contre la politique? L'impératif métropolitain d'un groupe d'entrepreneurs lyonnais (2001-2004) », in *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, Rennes, PUR, 2006, p. 211-227.

JOUVE, Bernard, « Chambre de commerce et d'industrie et développement local: le cas de Lyon », *Sociologie du travail*, vol. 44, 2002, p. 521-540.

JOUVE, Bernard, « De la métropole d'équilibre à Lyon Inc. », in Paul Boino, (éd.). *Lyon. La production de la ville*, éd. Paul Boino, 2009, p. 126-143.

JOUVE, Bernard, « D'une mobilisation à l'autre. Dynamique de l'échange politique territorialisé en Rhône-Alpes », in Emmanuel Négrier. , Bernard Jouve. *Que gouvernent les régions d'Europe? : échanges politiques et mobilisations régionales.*, Paris ; Montréal, L'Harmattan, 1998, p. 105-133.

JOUVE, Bernard, « Globalisation et institution métropolitaine à Lyon: quels enseignements pour les nouvelles municipalités au Canada? », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 47 / 130, 2003, p. 87-100.

JOUVE, Bernard, SPENLEHAUER, Vincent, WARIN, Philippe[et al.], « Introduction. L'expérimentation: portée et limites de l'atout maître de la région », in *La région, laboratoire politique une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2000, p. 15-33.

JOUVE, Bernard, SPENLEHAUER, Vincent, WARIN, Philippe[et al.], *La région, laboratoire politique une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2000.

LAPOSTOLLE, Dany, *L'ingénierie territoriale vue des pays : Une bureaucratie professionnelle territoriale en gestation*, Université Lumière Lyon 2, 2010.

« Le patronat rhônalpin face à la régionalisation de l'action publique », in Bernard Jouve. , Vincent. Spenlehauer. , Philippe. Warin. , Olivier Mériaux. *La région, laboratoire politique une radioscopie de Rhône-Alpes*, Paris, La Découverte, 2000, p. 279-294.

LINOSSIER, Rachel, *La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005)*, Université Louis-Lumière Lyon 2, 2006.

LINOSSIER, Rachel, « Vertus et limites de la taxe professionnelle unique pour la conduite du développement économique local : le cas du Grand Lyon », in Plan Urbanisme Construction Architecture/PUCA. *Intercommunalité : politique et territoire*, Paris, La documentation Française, 2009, p. 179-198.

LINOSSIER, Rachel et COMBE, Lila, « Ouverture aux acteurs économiques et à la société civile : avancés et limites », *Urbanisme*, mars 2010, (« Dossier spécial Planification Lyon [1984] »), p. 56-58.

LOJKINE, Jean, *La politique urbaine dans la région lyonnaise: 1945-1972*, Paris, La Haye, Mouton, Ecole Pratique des hautes études, 1974.

MARTIN, Bernard, « Evaluation de la modernisation des services du Grand Lyon », *Politiques et Management Public*, vol. 10 / 4, 1992, p. 141-162.

MICHELSONS, Angelo, « La strutturazione di una politica regionale per le imprese », in Giangiacomo Bravo. , Angelo Pichierri. *La regionalizzazione delle politiche industriali : il caso Rhône-Alpes*, Torino, Rosenberg & Sellier, 1998, p. 47-81.

MOLIN, Jean-Loup, *Lyon, la métropole déploie ses ailes à nouveau*, Université Lumière Lyon 2, 1996.

OFFNER, Jean Marc, « Le SDAU nouveau de Lyon », *Métropolis*, 1990, p. 42 - 53.

PAYRE, Renaud, « Le projet et la nécessité, l'internationalisation de Lyon comme enjeu politique », in Renaud Payre, (éd.). *Lyon ville internationale: la métropole lyonnaise à l'assaut de la scène internationale, 1914-2013*, éd. Renaud Payre, Lyon, Libel DL, 2013, p. 168-185.

PAYRE, Renaud, *Lyon : ville internationale : la métropole lyonnaise à l'assaut de la scène internationale, 1914-2013*, Lyon, Libel, 2013.

PERRAT, Jacques, *Mondialisation des groupes industriels, gestion de l'innovation et ancrage territorial : Péchiney et Rhône-Poulenc en Rhône-Alpes : rapport de recherche*, Lyon, Association pour le développement des études économiques et sociales en Rhône-Alpes, 1995.

PERRAT, Jacques et ZIMMERMANN, Jean-Benoît, *Le technopole de Lyon-Gerland : un essai à transformer : aménagement urbain et dynamique d'acteurs*, éd. Commissariat général du plan, Lyon, ADEES Rhône-Alpes, 1999.

POLÈRE, Cédric, *De la COURLY au Grand Lyon : histoire d'une communauté urbaine*, éd. Grand Lyon - Direction de la prospective et du dialogue public, Lyon, Lieux Dits, 2014.

SCHERRER, Frank, « Genèse et métamorphose d'un territoire d'agglomération urbaine: de Lyon au Grand Lyon », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70 / 2, 1995, p. 105–114.

SÉVERAC, Claire DE, JOUVE, Bernard et VANIER, Martin, « Les contrats globaux de développement », in Bernard Jouve, Vincent. Spenlehauer, Philippe. Warin, Jean-Louis Quermonne, (éds.). *La région, laboratoire politique une radioscopie de Rhône-Alpes*, éds. Bernard Jouve, Vincent. Spenlehauer, Philippe Warin et Jean-Louis Quermonne, Paris, La Découverte, 2000, p. 225-244.

2.2 Milan

AVVEDUTO, Sveva et SILVANI, Alberto, « Parchi scientifici e complessi high-tech in Italia: un'analisi dello stato di attuazione e dei progetti », *Archivio di studi urbani e regionali*, vol. 26, 1986, p. 17- 67.

BALDUCCI, Alessandro, « La questione del terziario fra mercato immobiliare e sviluppo economico: le proposte della sinistra milanese negli anni '70 », in Patrizia Gabellini, Corinna Morandi. *Progetto urbanistico e sinistra a Milano negli anni '70*, Milano, Franco Angeli, 1985, p. 169-182.

- BALDUCCI, Alessandro, « Policies, Plans and Projects. Governing the City-region of Milan », *DisP - The Planning review*, 2003, p. 59-70.
- BALDUCCI, Alessandro, « Una visione per la Regione Urbana Milanese », in AA.VV. *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Milano, Mondadori, 2005.
- BALLARIN, Serena, « Milano, tentativi sconnessi di ricomposizione urbana », in Guido Borelli, (éd.). *Capitali del nord-ovest. La politica economica delle città italiane*, éd. Guido Borelli, p. 49-77.
- BELLAVITI, Paola, « Interventi e progetti per il terziario nell'area metropolitana milanese », *Archivio di studi urbani e regionali*, vol. 34, 1989.
- BERTA, Giuseppe, *La via del Nord. Dal miracolo economico alla stagnazione*, Bologna, Il Mulino, 2015.
- BERTA, Giuseppe, *Nord: dal triangolo industriale alla megalopoli padana, 1950-2000*, Mondadori, Milano, 2008.
- BIANCHETTI, Cristina, « Aree metropolitane e ricerca: il Progetto Milano », *Urbanistica*, vol. 78, février 1985, p. 92 – 105.
- BIONDI, Vittorio, « Le associazioni di categoria come attori del governo del territorio. L'esperienza di Assolombarda », *Territorio*, vol. 41, 2007, p. 79-82.
- BOERI, Stefano, « Città della scienza », *Urbanistica*, vol. 80, 1985.
- BOLOCAN GOLDSTEIN, Matteo et MONACI, Giorgio, *Cooperare per lo sviluppo: reti di attori e valorizzazione dei territori nel Milanese*, Milano, Franco Angeli, 2002.
- BOLOCAN GOLDSTEIN, Matteo et PERULLI, Paolo, « Rapporto sulla concertazione territoriale in Lombardia », Milano, Ires Lombardia, 2001.
- BOLOCAN GOLDSTEIN, Matteo, « Geopolitiche milanesi. Tra funzioni e territorio », *Limes. Rivista italiana di geopolitica*, février 2009.
- BRUGNOLI Alberto et COLOMBO, Alessandro, *Government, governance and welfare reform: structural changes and subsidiarity in Italy and Britain*, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar, 2012.
- BUONOCORE, Francesca, *La rigenerazione urbana alla prova della governance multi-livello. Progetti di trasformazione urbana a Bagnoli e Sesto San Giovanni*, Università degli studi di Milano Bicocca, 2012.
- CAMAGNI, Roberto et GIBELLI, Maria Cristina, « Il Progetto Pirelli Bicocca nel quadro di una strategia di riqualificazione del Nord Milano - Rapporto finale », 1986.
- CAMAGNI, Roberto et RABELLOTTI, Roberta, « Innovation and Territory: the Milan High Tech Field », in Groupe de recherche européen sur les milieux innovateurs., Philippe Aydalot. *Milieux innovateurs en Europe*, Paris (90, rue de Tolbiac, 75634 cedex 13), GREMI, 1986.
- CAMAGNI, Roberto et GIBELLI, Maria Cristina, *Alta tecnologia e rivitalizzazione metropolitana: uno studio d'inquadratura economica e territoriale per il progetto di polo tecnologico nell'area Pirelli Bicocca a Milano*, Milano, Franco Angeli, 1992.
- CAMPOS VENUTI, Giuseppe, « Deregulation urbanistica a Milano », *Urbanistica Informazioni / Dossier « Milano senza piano. L'urbanistica milanese negli anni ottanta »*, éd. Valeria Erba, septembre 1989, p. 44-46.
- CAPPELLIN, Riccardo, GAROFOLI, Gioacchino et MAGNANI, Italo, *Verso una nuova centralità delle aree urbane nello sviluppo dell'occupazione*, Milano, Italy, F. Angeli, 1986.
- CARONE, Giuseppe « Il contributo delle Camere di commercio italiane alla programmazione economica: possibilità, capacità e limiti », *La Camera di Commercio di Milano*, 1965.

- CICIOTTI, Enrico, *Innovazione tecnologica e sviluppo regionale e metropolitano*, Milano, Vita e pensiero, 1984.
- CICIOTTI, Enrico, PERULLI Paolo et FLORIO Raffaella, « Milano: competizione senza strategie? », Milano, Associazione Interessi Metropolitani, 1994, (« Quaderno AIM »).
- COLLI, Andrea, « Cent'anni di "grandi imprese" lombarde », in Marco Meriggi, Duccio Bigazzi, (éds.). *La Lombardia*, éds. Marco Meriggi et Duccio Bigazzi, Torino, Einaudi, 2001, (« Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi »), p. 481-529.
- COVATTA, Luigi, « Un ponte oltre l'emergenza », *Mondoperaio*, 1982, p. 6.
- DANSERO, Egidio « Le aree urbane dismesse: un problema, una risorsa », Torino, Politecnico e Università di Torino, 1996, (« Working papers / Dipartimento interateneo territorio »).
- DENTE, Bruno, « Governare l'innovazione », in AA.VV. *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Milano, Mondadori, 2005, p. 313-335.
- DI CIOMMO, Florida, « Milan: ville centre contre métropole? », in Bernard Jouve, Christian Lefèvre, (éds.). *Métropoles ingouvernables. Les villes européennes entre globalisation et décentralisation*, éds. Bernard Jouve et Christian Lefèvre, Paris, Elsevier, 2002, p. 63-79.
- FARERI, Paolo, « La progettazione del governo a Milano: nuovi attori per la metropoli matura », in *Metropoli per progetti*, Bologna, Il Mulino, 1990.
- FARERI, Paolo, « Progettualità diffusa e difficoltà realizzativa », in Centro ricerche economiche sociologiche e di mercato nell'edilizia. *La costruzione della città europea negli anni '80 : indagine su come sono cambiate 19 città europee negli ultimi 10 anni*, Roma, Credito Fondiario SpA, 1991, p. 59- 91.
- FARERI, Paolo, « Se il Passante è la soluzione quale è il problema? », *Urbanistica*, vol. 90, 1988, p. 84-90.
- FERRARI, Dante, *Quasi un secolo fa: dall'Archivio Assolombarda*, Milano, Edizioni industria lombarda, 1988.
- GABELLINI, Patrizia, *Bologna e Milano: temi e attori dell'urbanistica*, Urbanistica, Milano, Franco Angeli, 1988.
- GALIMBERTI, Deborah, *Milan cité métropolitaine?*, Rapport pour le cours « Gouvernement et gouvernance des villes européennes », Sciences Po Paris, 2008, 42 p.
- GIBELLI, Maria Cristina, *La rivitalizzazione delle aree metropolitane*, Milano, Clup, 1986.
- GIBELLI, Maria Cristina, « Milano città metropolitana fra deregolazione e nuova progettualità », *Meridiana*, 2014, (« Città metropolitana »), p. 41-63.
- GONZALEZ, Sara, « (Dis)connecting Milan(ese): deterritorialised urbanism and disempowering politics in globalising cities », *Environment and Planning A*, vol. 41, 2009, p. 31-47.
- GRAZIOSI, Sergio et CROSTA, Pier Luigi, *Chi decide la città : meccanismi e agenti di urbanizzazione nell'area milanese*, Clup, Milano, 1977.
- « Il Progetto Milano nella strategia dell'IRER. Intervista a Pier Giuseppe Torrani », *Urbanistica*, vol. 78, février 1985, p. 99-100.
- LASSINI, Angelo, « Bassanini/Imprese, regione e camere di commercio », *Impresa & Stato*, vol. 47, settembre-ottobre 1998.
- LASSINI, Angelo, « La localizzazione delle attività innovative: una proposta », *Urbanistica Dossier « Due studi su Milano »*, vol. 84, 1986, p. 116-121.
- « Lombardy's Model of Governance. Empowering Communities and Society with the Freedom

to Grow », in Alberto Brugnoli, Alessandro Colombo, (éds.). *Government, governance and welfare reform: structural changes and subsidiarity in Italy and Britain*, éds. Alberto Brugnoli et Alessandro Colombo, Cheltenham, UK ; Northampton, MA, Edward Elgar, 2012.

MARAFFI, Marco, « Il modello lombardo tra incrementalismo e centralismo », in *Regioni e relazioni industriali in Europa. Potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale*, Milano, Franco Angeli, 1997.

MAZZA, Luigi, « Introduzione », in Matteo Bolocan Goldstein, (éd.). *Trasformazioni a Milano. Pirelli Bicocca direttrice nord-est*, éd. Matteo Bolocan Goldstein, Milano, Franco Angeli, 2003, p. 9-16.

MEMO, Francesco, « La rigenerazione urbana a Milano: caratteristiche, attori e impatti dei grandi progetti di sviluppo immobiliare », in Maurizio Bergamaschi, Matteo Colleoni, Franco Martinelli, (éds.). *La città: bisogni, desideri, diritti. Dimensioni spazio-temporali dell'esclusione urbana*, éds. Maurizio Bergamaschi, Matteo Colleoni et Franco Martinelli, Milano, Franco Angeli, 2009, p. 100-108.

MEMO, Francesco, « Nuove caratteristiche del sistema immobiliare e abitabilità urbana: alcune riflessioni sul caso di Milano », *Sociologia urbana e rurale*, vol. 84, 2007.

MINGIONE, Enzo, DELL'AGNESE, Elena, MUGNANO, Silvia[et al.], « Milan city-region: It is still competitive and charming? Pathways to creative and knowledge-based regions. », Amsterdam, AMIDSt, 2007, (« ACRE Report »).

MOCARELLI, Luca, « Le aree dismesse milanesi o della cancellazione del patrimonio industriale: il caso della Bicocca », *Patrimonio industriale*, avril 2011.

MONACI, Giorgio, « Programmazione dello sviluppo territoriale e politiche per l'innovazione. Il caso della Provincia di Milano », *Archivio di studi urbani e regionali*, 1999, p. 75-96.

MUCCHETTI, Massimo, « Radiografia dell'Assolombarda », *Orientamenti nuovi per la piccola e la media industria*, vol. 9, luglio 1979, p. 8-15.

NEPOTI, Daniele, « Cronaca di una trasformazione urbanistica », in Matteo Bolocan Goldstein, (éd.). *Trasformazioni a Milano. Pirelli Bicocca direttrice nord-est*, éd. Matteo Bolocan Goldstein, Milano, Franco Angeli, 2003, p. 59 – 92.

ONGARO, Edoardo et VALOTTI Giovanni, *La gestione del decentramento. Governance e innovazione organizzativa nell'esperienza di regione e enti locali in lombardia*, Milano, Giuffrè, 2005.

OLIVA, Federico, « Bilancio della politica urbanistica degli anni '80 », *Urbanistica Informazioni / Dossier « Milano senza piano. L'urbanistica milanese negli anni ottanta »*, éd. Valeria Erba, septembre 1989, p. 49-54.

OLIVA, Federico, *L'urbanistica di Milano: quel che resta dei piani urbanistici nella crescita e nella trasformazione della città*, Milano, U. Hoepli, 2002.

PASQUI, Gabriele, « Cosa sono (e perché sono importanti) le attese in un progetto urbano. Riflessioni a partire dal caso Pirelli-Bicocca », *Archivio di studi urbani e regionali*, n. 63, 1998, p. 119-147.

PASQUI, Gabriele, « Intervista a Fabio Terragni. Gli agenti di sviluppo locale tra produzione di identità ed efficacia progettuale », *Archivio di studi urbani e regionali*, 1999, p. 75-96.

PASQUI, Gabriele et BOLOCAN GOLDSTEIN, Matteo, *Sviluppo locale in contesti metropolitani: trasformazioni economiche e territoriali nel Milanese*, Milano, Franco Angeli, 1998.

QUAGLIA, Floriana, « Il Centro Lombardo per lo Sviluppo Tecnologico delle Piccole Imprese - CESTEC S.p.A. », in AA.VV., *I servizi alle imprese. Attori e comportamenti della politica industriale locale*, Venezia, Marsilio, 1988, (« I Quaderni della Fondazione Giacomo Brodolini »), p. 69-81.

SANTI, Fiorenza Elisa, « Classe politica », in Ettore Rotelli, (éd.). *La regionalizzazione /*, vol. 1, éd. Ettore Rotelli, Giuffrè, Milano, 1983. 2 vol., (« Istituto per la scienza dell'amministrazione pubblica. Archivio Nuova serie »), p. 533-625.

SAPELLI, Giulio, « La città borghese e il suo "ethos" », in Massimo Negri, Sergio Rebora, (éds.). *La città borghese. Milano 1880-1968*, éds. Massimo Negri et Sergio Rebora, Milano, SKIRA, 2002, p. 18-21.

SAPELLI, Giulio, « La trasformazione dei rapporti tra economia e politica a Milano: sussurri e grida. », in AA.VV. *Milano, nodo della rete globale. Un itinerario di analisi e proposte*, Milano, Mondadori, 2005, p. 53-82.

TERRACIANO, Chiara, « Parchi scientifici e politica innovativa: l'area metropolitana milanese », *AMMINISTRARE*, XVI, 1986.

TAJANI, Cristina, « Il governo economico del territorio », in Simone Tosi, Tommaso Vitale, (éds.). *Piccolo Nord. Scelte pubbliche e interessi privati nell'Alto Milanese*, éds. Simone Tosi et Tommaso Vitale, Ricerca, Milano, Bruno Mondadori, 2011, p. 123-148.

TOSI, Andrea, *Terziario, impresa, territorio : dinamiche e politiche urbane e regionali*, Milano, Franco Angeli, 1985.

VICARI, Serena et MOLOTCH, Harvey, « Building Milan: alternative machines of growth », *International Journal of Urban & Regional Research*, vol. 14 / 4, Dicembre 1990, p. 602.

VIGANO', Alfredo, GRAZIOSI, Sergio et GANINO, Mario, *Milano vendesi : vent'anni di malgoverno urbanistico della città*, Milano, 1970, (« Numero speciale di Relazioni sociali : rivista mensile di critica politica economia e cultura »).

3 Rapports, études, documents d'archives

3.1 Présentation des archives et des centres de documentation

3.1.1 Lyon

Lyon²⁸⁴

- Archives de la Chambre de commerce et de l'industrie de Lyon
- Archives de l'Aderly (procès-verbaux), Chambre de Commerce et de l'industrie de Lyon.
- Archives Municipales de la ville de Lyon (procès verbaux et versements).
- Archives de la Communauté urbaine de Lyon (procès verbaux et versements).
- Archives du conseil régional de Rhône-Alpes.
- Bibliothèque de l'Agence d'Urbanisme de Lyon.
- Archives nationales de Fontainebleau, fond DATAR.
- Bibliothèque et fonds documentaires de la DATAR, Paris.
- Bibliothèque centrale municipale de Lyon Part Dieu, fonds régionaux.

Détail des archives de la Chambre de Commerce de Lyon et de l'Aderly

A la Chambre de Commerce de Lyon et à l'Aderly nous avons exploité principalement trois types de fonds :

- a) Les procès verbaux de la CCI dès 1960 à nos jours²⁸⁵. Nous avons fait une lecture horizontale de procès verbaux, en nous focalisant principalement sur des informations

²⁸⁴ Dans le cas lyonnais nous tenons à souligner que suite à notre demande écrite de consultation des fonds du MEDEF Rhône, l'association nous a nié l'autorisation.

concernant les missions, les activités, l'organisation interne, les budgets. Ensuite à partir des dates clés nous avons consulté les discours d'investiture, de mi-mandat des présidents et les présentations à l'assemblée des rapports d'études élaborés par les commissions internes de la Chambre.

- b) Le fond « Environnement économique » (jusqu'à 1990), comprenant le fond documentaire Aderly. En plus nous avons exploité le fond « Représentation », qui comprend les organisations auxquelles participe la CCI, et le fond « Études Economiques », sur la base d'interrogations ponctuelles. Ces fonds sont alimentés jusqu'à 1990.
- c) Les compte rendus des assemblées générales de l'Aderly dès 1974 à nos jours et les budgets de l'association²⁸⁶

Détails des archives du Grand Lyon et de la région Rhône-Alpes

Les archives de la communauté urbaine et du conseil régional ne sont pas classés par thématique. Leur interrogation se fait donc par mots clés et par sources versantes. Dans un premier temps, nous avons analysé les organigrammes pour nous saisir des champs d'actions et des changements organisationnels. Nous avons ensuite consulté les plans de mandats et les bulletins officiels à partir des dates clés. Enfin, nous avons interrogé les bases de données à partir des mots-clés. Nous avons interrogé les fonds à parti de noms d'organismes et institutions, pour tracer les échanges inter-organisationnels. Dans le cas des archives de la communauté urbaine nous avons aussi mené une recherche par sources versantes. Nous nous sommes concentrés sur le fond du service urbanisme, qui correspond aux versements 3350W (d'après catalogage, 2003, Coralie Dupuys), et qui comprend de versements de 1957 à 1989. Pour la période post-1990 nous avons interrogé principalement les versements des délégations au développement économique (DAEI ; DGDEI).

3.1.2 Milan

Milan

- Biblioteca nazionale Braidense, Milano.
- Biblioteca centrale – Palazzo Sormani, Milano.
- Archivio e biblioteca Camera di Commercio, Artigianato e Industria della Provincia di Milano.
- Biblioteca Éupolis (ancien IReR), centro di documentazione Regione Lombardia.
- Biblioteca della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.
- Biblioteca e Archivio, Isimbardi, Provincia di Milano.
- Archivio Civico del Comune di Milano.
- Archivio e biblioteca dell'ISAP (Istituto Scienze dell'amministrazione pubblica), Milano.
- Biblioteca dell'AIM (Associazione interessi metropolitani).

Dans le cas italien la consultation des archives des collectivités locales peut se faire uniquement à partir des dates clés ou par numéro de versement. L'archivage des fonds ne permet pas une consultation par mots-clés ou par source versante (département, *assessorato*). Nous avons dès lors interrogé uniquement les délibérations à partir des dates clés (en particulier de l'*Archivio Civico*, 1970-1990). La recherche se fonde principalement sur une interrogation ponctuelle des catalogues des centres de documentation rattachés aux collectivités locales (Éupolis-ex

²⁸⁵ Disponibles en ligne à partir de 2000.

²⁸⁶ La consultation des CR des AG de l'Aderly nous a été exceptionnellement accordée par son DG, M. J. De Chilly, car ces documents ne font pas partie des documents du Fond Historique gérés par le service documentaire de la CCI de Lyon.

IReR pour le conseil régional; Biblioteca Isimbardi pour la *Provincia*), autonomies fonctionnelles (CCIAA Milano) et centres d'études publics (ISAP) et privés (Fondazione Feltrinelli ; AIM). Cette recherche nous a permis de repérer des documents publiés et non publiés (actes de colloques, notes, études et recherches, rapports internes, compte rendus de conférences de presses), qui ont été essentielles pour reconstruire les thèmes du débat public sur les politiques de développement et la participation respective de chaque organisation.

3.2 Liste de documents consultés

3.2.1 Lyon

ADERLY, « Note de présentation de l'Aderly, discours de J. Chemain, directeur du développement économique de la Région Lyonnaise », 25 janvier 1974. Archives de la Chambre de Commerce de Lyon.

ADERLY, « Notes sur l'industrialisation de l'agglomération lyonnaise. Ses perspectives telles qu'elles sont envisagées dans le SDAU de l'agglomération et dans le POS de Lyon et Villeurbanne », le 13 mai 1976, Lyon. Archives de la Chambre de Commerce de Lyon.

ADERLY, « L'image de Lyon à Paris en 1984, rapport de synthèse », mai 1984. Archives de la Chambre de Commerce de Lyon.

ADERLY, « Plan d'action Technopoles », Avril 1985, Dossier ENV0088 (1977 – 1986). Archives de la Chambre de Commerce de Lyon.

ADERLY, relations presses, LYON GERLAND [1984-1986]. *Normal Sup : une locomotive pour Lyon et le Biopôle de Gerland*, document non paginé et non daté. Archives du Grand Lyon.

AETEG et Aderly, *Guide du Parc Scientifique Tony Garnier*, 3ème édition, Lyon, AETEG; Aderly, 1990.

AGENCE D'URBANISME DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, « Analyse du quartier et objectif d'aménagement », Fond Gerland nov. 1981. Archives du Grand Lyon.

AGENCE D'URBANISME DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, « Actes du colloque "Demain dans l'agglomération lyonnaise" », supplément au numéro 57, revue Pignon sur Rue, 1985.

AGENCE D'URBANISME DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, DDE Rhône, *Recensement des principaux décalages entre les options et prévisions du SDAU et les réalités de l'agglomération lyonnaise aujourd'hui*, [Etudes pour la révision du SDAU de l'agglomération lyonnaise] juin 1986. (2^{ème} version). Versement n°2214W004 :1 Mission de Développement (Ecologie urbaine). Archives du Grand Lyon.

AGENCE D'URBANISME DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, Jean Frébault, « Instruments de planifications urbaine et rôle d'une communauté urbaine dans une agglomération de plus d'un million d'habitants. L'exemple de l'agglomération lyonnaise », janvier 1986. Mission de Développement (Ecologie urbaine).Versement N° 2214W004 :1. Archives du Grand Lyon.

AGENCE D'URBANISME DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, « L'élaboration du plan d'action », *La Lettre du SDE*, mai 2001.

AGENCE D'URBANISME DE LA COMMUNAUTE URBAINE DE LYON, « 1960-2010:

50 ans de planification et de prospective. Morceaux choisis », Lyon, Agence d'urbanisme, 19 mai 2010.

CCI DE LYON, « Situation et perspective industrielles de la Région Lyonnaise, allocution du Président V. Peillon », *Assemblée générale de la Chambre de Commerce de Lyon*, 8 mars 1971, p. 52 – 56. Archives de la Chambre de Commerce de Lyon.

CCI DE LYON, « Compte rendu de la réunion dans le bureau du Président F. Blanc », Lyon, 13 juillet 1972. Archives de la Chambre de Commerce de Lyon.

CCI DE LYON, GIL et COURLY, « Principes d'une politique industrielle pour l'agglomération lyonnaise. Pourquoi une charte industrielle? », Lyon, 1972. Archives du Grand Lyon.

CCI DE LYON et DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE, *Décentralisation des activités tertiaires : Lyon, place bancaire*, Paris, la Documentation française, 1974.

CCI de Lyon, « L'Aderly et la politique de développement des technopôles en région lyonnaise », assemblée générale de la CCI de Lyon, 20 mai 1985. Procès verbaux. Archives de la Chambre de Commerce de Lyon.

CCI de Lyon « Discours programmatique du Président de la CCI de Lyon, E. Carrot, 1986, (date précise non enregistrée), procès verbaux de la CCI de Lyon, année 1986, p. 32 – 40. Archives de la Chambre de Commerce de Lyon.

CCI de Lyon, « Plateforme politique de la Chambre de Commerce et de l'Industrie de Lyon », Allocution du Président B. Vincent, assemblée générale de la CCI de Lyon, 24 avril 1989, procès verbaux, p. 59. Archives de la Chambre de Commerce de Lyon.

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE RHÔNE-ALPES, « Rapport d'observations définitives Association pour le développement économique de la région lyonnaise (Aderly) », 9 janvier 2006.

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE RHÔNE-ALPES, « Rapport d'observations définitives. La communauté urbaine de Lyon - "Le Grand Lyon" Exercices entre 2002-2004 », 22 novembre 2006.

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE RHÔNE-ALPES, « Rapport d'observations définitives. Région Rhône-Alpes. Exercices 2001 et suivants », Lyon, 2008.

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES DE RHÔNE-ALPES, « Rapport d'observations définitives Chambre de commerce et d'industrie de Lyon (Rhône) Exercices 2005 et suivants », Lyon, 16 juillet 2010, p. 60.

COUR DES COMPTES, « ANNEXE 1. Les action de développement économique dans la région Rhône-Alpes », in *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, Paris, La Documentation Française, 2007, (« Rapport public thématique »), p. 73-98.

COUR DES COMPTES, *Les aides des collectivités territoriales au développement économique*, La Documentation Française, 2007, (« Rapport public thématique »).

COURLY, « Séance du Conseil de Communauté 25 juin 1979 ». Commission des affaires économiques industriels et commerciales, objet : Subvention accordée à l'Aderly, p. 672 – 675. Bulletins officiels de la Communauté urbaine. Archives du Grand Lyon.

COURLY, « Séance du Conseil de Communauté 28 octobre 1985 », Commission Finances, Plan Technopole. Archives du Grand Lyon.

COURLY, Direction de la planification urbaine – entité de rattachement Développement urbain et SEPAL (Syndicat d'études et de programmation de l'agglomération lyonnaise), « CR de réunions 1985 – 1992 ». Versement n°1265W00: 1. Archives du Grand Lyon.

DATAR, « Exposé de M. J. Monod, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale », Lyon, 14 février 1975. Archives de la Chambre de Commerce de Lyon.

DATAR, « Implantation et évolution des Technopoles: 1983-1988 », N° versement : 19920450. Archives Nationales de Fontainebleau.

DATAR, « Technopôles: dossier d'actualité », 1988.

DATAR, FRANCE TECHNOPOLES et BRUHAT, Thierry, *Technopoles et développement régional: éléments d'évaluation de la valeur ajoutée des technopoles*, Paris, DATAR, 1993.

GRAND LYON, DIRECTION DE LA PROSPECTIVE ET DU DIALOGUE PUBLIC, « La planification stratégique de "Lyon 2010" aux métropoles d'aujourd'hui », Lyon, GRAND LYON, communauté urbaine, 2010, [En ligne : www.millenaire3.com].

GRAND LYON, Bilan d'activité de la Communauté Urbaine, 1991, Archives du Grand Lyon.

GRAND LYON, « Relations Aderly-DAEI 1991-2001, Bilan de délocalisations publiques», DAEI - Pôle implantations. Versement n° 2554W 20 (Documents non communicables). Archives du Grand Lyon.

GRAND LYON, Groupe prospectif sur le développement économique lyonnais (1994 – 1995) Archives de la direction, « Comptes rendus et groupes de travail, suivi des principaux pôles économiques et sites de développement de la Communauté Urbaine (1992 – 1995) », Versement n° 1650 W014 et 1650 W015. Archives du Grand Lyon.

GRAND LYON, « Interventions économiques de la CU, participation financière : délibérations, conventions, lettres de notification, lettres de demande de versement, pièces comptables », 1997 – 2001, Versement n° V2204WP005. Archives du Grand Lyon

GRAND LYON, « Interventions économiques de la CU, participation financière : délibérations, conventions, lettres de notification, lettres de demande de versement, pièces comptables ». 1997 – 2001, Versement n° V2204WP005. Archives du Grand Lyon.

GRAND LYON, « Communiqué de presse « Le schéma de développement économique : un projet économique pour l'agglomération lyonnaise » », 18 octobre 2002.

GRAND LYON, « Le schéma de développement économique : un projet économique pour l'agglomération lyonnaise », communiqué de presse, Lyon 18 octobre 2002. Archives du Grand Lyon.

GRAND LYON, « Garder le cap du développement économique – soutenir l'économie, porter de grands projets structurants, rayonner, attirer et accueillir », in Plan de mandat 2008-2014 voté le 16 novembre 2008. Archives du Grand Lyon.

GRAND LYON, DAEI (Délégation affaires économiques et internationales), *Grand Lyon 2010. Comment favoriser le développement économique ? Proposition de politique et programme d'action*. Document préliminaire à la concertation, janvier 1994. Versement n° 2787W544. Archives du Grand Lyon.

GRAND LYON, DGDEI, « Note au Bureau restreint du 27/10/2003, Mission Coordination de services DGDEI restructuration ». Versement n°3796W004. Archives du Grand Lyon.

GRAND LYON, DGDEI, « Mise en oeuvre de la stratégie marketing de rayonnement International. Préparation groupe de gouvernance, document de travail, 26/06/2006 ». Versement n° 3796W004. Archives du Grand Lyon.

GRAND LYON, DGDEI, « Une approche marketing structurée pour s'installer durablement parmi les métropoles européennes les plus attractives, document de travail, 18/01/2007. Versement n°3796W004. Archives du Grand Lyon.

GRAND LYON, DGDEI, « Stratéco. Plan stratégique développement économique du Grand Lyon (2009-2011) », Grand Lyon, 2009, p. 127.

« Intervention d'Olivier Guignon: Le schéma de développement économique du Grand Lyon », *Les Assises régionales des libertés locales*, éd. CCIR Rhône-Alpes, Lyon, 25 novembre 2002, p. 54-59.

« Interview de Jean Frébault, ancien directeur de l'agence d'urbanisme de la Communauté Urbaine de Lyon, sur la démarche LYON 2010 » par Stéphane Autran, 14 et 28 mai 2008, actualisés le 23 juillet 2009. Source : Millenaire 3.

MINISTÈRE DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE, DIRECTION GÉNÉRALE DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL ET DE L'ENVIRONNEMENT INDUSTRIEL ET TECHNOLOGIQUE, SERVICE DE L'ANIMATION RÉGIONALE DE LA RECHERCHE ET DE LA TECHNOLOGIE, DÉLÉGATION À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET À L'ACTION RÉGIONALE (DATAR)[et al.], *Atlas des pôles technologiques régionaux*, Paris, Documentation française, 1986.

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DES TRANSPORTS, COMMISSION DE RÉFLEXION SUR L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, *Propositions pour l'aménagement du territoire: rapport au Ministre de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports*, éd. Olivier Guichard, Paris, la Documentation française, 1986.

OREAM (ORGANISATION D'ÉTUDE D'AMÉNAGEMENT DE L'AIRE MÉTROPOLITAINE LYON-SAINT ETIENNE-GRENOBLE), « Exposé de M. P. Ollivier, Directeur de l'Organisation d'Etude d'Aménagement de l'aire Métropolitaine Lyon-Saint-Etienne-Grenoble », *Procès Verbaux de la CCI de Lyon*, Lyon, 27 octobre 1967, p. 203 – 207.

OREAM (ORGANISATION D'ÉTUDES D'AMÉNAGEMENT DE L'AIRE MÉTROPOLITAINE DE LYON-SAINT-ETIENNE), « L'avenir de la métropole Lyon -Saint Etienne », *Les cahiers de l'OREAM*, vol. 3, 1968.

OREAM (ORGANISATION D'ÉTUDES D'AMÉNAGEMENT DE L'AIRE MÉTROPOLITAINE DE LYON-SAINT-ETIENNE), *Schéma d'aménagement de la métropole Lyon-Saint-Etienne-Grenoble*, Paris, La Documentation Française, 1971.

RÉGION RHÔNE-ALPES, « Schéma d'aménagement et de développement. Document de travail », 1991.

RÉGION RHÔNE-ALPES, « Rapport d'activité de la Région Rhône-Alpes », 1996, p. 6, Archives de la région Rhône-Alpes.

RÉGION URBAINE DE LYON (RUL), « Gouvernance Métropolitaine. Synthèse de la rencontre du 9 février 2010 », RUL, 2010.

SAURY, Georges, « L'Aderly acteur du développement économique », *Journée de la Société d'économie politique et d'économie sociale de Lyon*, 16 janvier 1997.

« Special Technopôles », *La Lettre de la DATAR*, juin 1988.

SYNDICAT D'ÉTUDES ET DE PROGRAMMATION DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE., AGENCE D'URBANISME POUR LE DÉVELOPPEMENT DE L'AGGLOMÉRATION LYONNAISE., RHÔNE. DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE L'ÉQUIPEMENT.[et al.], *Lyon 2010 : un projet d'agglomération pour une métropole européenne : études préparatoires au nouveau schéma directeur de l'agglomération lyonnaise*, Lyon, SEPAL, 1988.

Ville de Lyon et Courly, Equipe Gerland, 1984 - 1986, *Un projet pour Gerland, une volonté d'aménagement*. Archives du Grand Lyon.

Ville et Courly, « Lyon Gerland: le boulevard scientifique », mars 1996. Archives du Grand Lyon.

VILLE DE LYON, « Discours d'installation de M. Noir à la Mairie de Lyon », Archives Municipales de Lyon, 1989, (« Délibérations municipales »).

Ville de Lyon, Communication externe « Diapositives et photographies, documents préparatoires et clichés de "C'est 9 à Lyon" ». Cabinet du Maire, mandature 1989- 1995. Versement n° 1518 WP 189-1995. Archives Municipales de Lyon.

Ville de Lyon, « Aderly, développement économique de la région, accueil BCE, Euronews », Cabinet du maire, mandature 1989- 1995. Dossiers de Jacques Crammer, régisseur cabinet du maire. Versement n°1729W 9 (Documents non communicables). Archives municipales de la ville de Lyon.

3.2.2 Milan

ASNM (AGENZIA SVILUPPO NORD MILANO), « Il sostegno allo sviluppo locale. Strategie, metodi e strumenti », Milano, Università degli studi di Milano Bicocca, 12 et 13 novembre 1998.

ASSOCIAZIONE AMARE MILANO E LA LOMBARDIA, *Governo Metropolitano, Città Regione e Governance per l'area milanese. Idee e stato dell'arte*, Milano, M&B Publishing, 2003.

ASSOCIAZIONE INDUSTRIALE LOMBARDA, DIREZIONE DEI RAPPORTI ESTERNI, *Milano per la ripresa : atti del convegno : Milano, Teatro lirico, 26 novembre 1971*, 1972.

ASSOCIAZIONE INDUSTRIALE LOMBARDA, « La metropoli tra paura e sviluppo [incontro-dibattito] : Auditorium Assolombarda », *Quaderni Assolombarda*, Milano, Assolombarda, 19 novembre 1990.

ASSOLOMBARDA, « Relazione del Presidente G. Pellicanò », *Assemblea generale Assolombarda*, Milano, 6 avril 1972. [En ligne : <http://www.assolombarda.it/chi-siamo/presidenti/giuseppe-pellicano>].

ASSOLOMBARDA, « Pellicanò: la ristrutturazione industriale passa attraverso l'intervento regionale », *Il Fiorino*, 21 mai 1976. [En ligne: <http://www.assolombarda.it/chi-siamo/presidenti/giuseppe-pellicano/rassegna-stampa/ellicano-la-ristrutturazione-industriale-passa-attraverso-la-dimensione-regionale/view>].

ASSOLOMBARDA, « Relazione del Presidente E. Presutti », *Assemblea generale Assolombarda*, Milano, 8 juin 1992. [En ligne: <http://www.assolombarda.it/chi-siamo/presidenti/ennio-presutti>]

ASSOLOMBARDA, « Relazione del Presidente A. Meomartini », *Assemblea generale Assolombarda*, Milano, 11 juillet 2011. [En ligne: <http://www.assolombarda.it/chi-siamo/presidenti/alberto>

meomartini].

ASSOLOMBARDA et GRUPPO CLAS, «Intervento per Milano», 1992. Centro documentazione e Biblioteca di Éupolis Lombardia, ex-IReR.

ASSOLOMBARDA, «Fare volare Milano: piano strategico 2014-2016. 50 progetti per rilanciare le imprese e il territorio», 2013, [En ligne : http://www.assolombarda.it/far-volare-milano/piano-strategico-2014-2016/far-volare-milano-piano-strategico-2014-2016/at_download/file].

Biopolo Milano : studio di prefattibilità scientifica, éd. AIM (Associazione interessi metropolitani) et Lilia Alberghina, Milano, AIM, 1991, («Quaderni AIM», 8).

CARIPOLO, «25 anni di iniziative economiche, sociali e culturali della CARIPOLO», *Ca' de sass : periodico bimestrale della Cassa di risparmio delle provincie lombarde*, 1978.

CCIAA DI MILANO, «La Camera di commercio di Milano : storia di una riforma istituzionale, 1982-1997 : primo resoconto di un quindicennio di idee, azioni, fatti», Milano, 1997, p. 110.

CCIAA DI MILANO, *Verso una rinascita ambrosiana? Obiettivi, sfide, strategie del sistema economico - territoriale milanese: 100 protagonisti a confronto*, Milano, Franco Angeli, 2000.

CCIAA DI MILANO et GRUPPO CLAS, «I progetti strutturali per Milano produttiva : fattori di competitività e collaborazione con le metropoli europee», Milano, Camera di Commercio industria e artigianato di Milano, 1992. Biblioteca della CCIAA di Milano.

CCIAA DI MILANO, UFFICIO STUDI, «Dossier area metropolitana», Camera di Commercio industria e artigianato di Milano, 1992. Biblioteca della CCIAA di Milano.

CNEL (CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA LAVORO), «Autonomie locali e funzionali nella Questione Settentrionale», Roma, 1997, («Laboratori territoriali»).

CNEL (CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA LAVORO), «I Patti territoriali e lo sviluppo locale», Roma, 1998.

CNEL (CONSIGLIO NAZIONALE ECONOMIA LAVORO), «La società di mezzo : le rappresentanze sociali fra territorio e competizione», Roma, 1994.

COMITATO CENTRALE GIOVANI IMPRENDITORI et SITEA (SOCIETÀ ITALIANA PER L'ECONOMIA APPLICATA), «Industria e realtà regionale», *Quale impresa : rivista di cultura e politica industriale*, 1981, p. 18-40.

COMITATO REGIONALE DELLA DC LOMBARDA, *Le aree industriali dismesse : una nuova vita per le città : atti del Convegno : Hotel Michelangelo : Milano, 11 aprile 1987*, Milano, S. I., 1988.

COMUNE DI MILANO, «Dichiarazioni programmatiche del sindaco A. Aniasi», *Atti del Consiglio comunale*, Milano, 18 décembre 1968. Archivio Civico di Milano.

COMUNE DI MILANO, «Relazione del sindaco C. Tognoli al Consiglio Comunale (Dichiarazioni programmatiche della Giunta)», *Atti del Consiglio comunale*, Milano, 22 settembre 1980. Archivio Civico di Milano.

COMUNE DI MILANO, «Linee programmatiche per il documento direttore sulle aree dismesse o sottoutilizzate. Contributi alla relazione», 1988.

COMUNE DI MILANO, UFFICIO TECNICO, *Progetto passante : documento direttore*, éd. Maria Grazia Curletti, s.n.l., \S.l., 1984.

COMUNE DI MILANO, ASSESSORATO ALLO SVILUPPO DEL TERRITORIO, «Ricostruire la Grande Milano. Documento di Inquadramento alle politiche urbanistiche

comunali », Milano, Comune di Milano, 2000.

COMUNE DI MILANO, AIROLDI, Angela et LANFRANCO, Senn, « Analisi e valutazioni sulla rilevanza economica e sociale dell'attività urbanistica ed edilizia », Urban Center, Milano, 2006.

COMUNE DI MILANO, ASSESSORATO ALLO SVILUPPO DEL TERRITORIO, « Rapporto sull'attività urbanistica ed edilizia », Milano, Comune di Milano, 2006.

COMUNE DI MILANO et ASSOCIAZIONE INTERESSI METROPOLITANI, *Progetti per Milano: concorso di idee per il polo direzionale-finanziario nell'area Garibaldi-Repubblica*, Milano, Abitare Segesta cataloghi, 1992.

COMUNE DI MILANO, « Discorso dell'Assessore al Consiglio Comunale C. Masseroli », Milano, 4 février 2011.

CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA et IRER, *La Regione che verrà: attese sociali, classi dirigenti, governo del territorio e delle amministrazioni, nuove autonomie : un quadro di ricerche per orientare la governance regionale nella stagione della sussidiarietà.*, Milano, Guerini e associati, 2001.

CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA et LONGHI, Giuseppe, « Lombardia cablata », Milano, Regione Lombardia, 1987. Centro documentazione e Biblioteca di Éupolis Lombardia, ex-IRER.

FEDERAZIONE REGIONALE FRA LE ASSOCIAZIONI INDUSTRIALI DELLA LOMBARDIA, « Lombardia regione d'Europa, 27 - 28 ottobre 1976 », Milano, Edizioni Industriali, 1977.

FEDERAZIONE REGIONALE FRA LE ASSOCIAZIONI INDUSTRIALI DELLA LOMBARDIA, *Proposte per la politica territoriale dello sviluppo industriale lombardo*, Milano, Edizioni industriali, 1980. Centro documentazione e biblioteca Isimbardi, Provincia di Milano.

FORMIGONI, Roberto, « Crescere per essere competitivi », *Impresa & Stato*, vol. 73, 2005.

IRER, *La competitività dell'industria lombarda : rapporto di sintesi*, Milano, 1977. Biblioteca della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

IRER, *Il terziario avanzato in Lombardia*, Milano, 1978. Biblioteca della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

IRER, « L'area metropolitana lombarda tra crisi e sviluppo », *Conferenza annuale d'Istituto*, Milano, 1982. Centro documentazione e Biblioteca di Éupolis Lombardia, ex-IRER.

IRER et GAROFOLI, Gioacchino, « Industrializzazione diffusa in Lombardia : sviluppo territoriale e sistemi produttivi locali », Milano, 1983.

IRER et DADDA, L., « Il livello tecnologico dell'area metropolitana milanese », in *Tecnologie e sviluppo urbano : prima conferenza internazionale : Milano, 15-16 giugno 1984*, F. Angeli, Milano, 1985, (« Atti della conferenza Internazionale del Progetto Milano »), p. 267-323.

IRER, *I servizi per lo sviluppo delle imprese : il caso dell'area metropolitana milanese*, F. Angeli, Milano, 1984.

IRER, TORRANI, Pier Giuseppe et GARIO, Giuseppe, « Un'esperienza di analisi dei processi metropolitani: il Progetto Milano », *Mutamento economico e trasformazioni urbane nei sistemi metropolitani medi in Europa*, Florence, 18-19 décembre 1986. Centro documentazione e Biblioteca di Éupolis Lombardia, ex-IRER.

IRER, *Innovazione, nuove imprese e diffusione dei servizi*, Franco Angeli, Milano, 1990.

IRER, BRUGNOLI, Alberto et VITTADINI, Giorgio, *La sussidiarietà in Lombardia : i soggetti, le*

esperienze, le policy, Milano, Guerini e Associati, 2008.

IRER, *Lombardia 2010. Società, Governo e sviluppo del sistema lombardo. Rapporto alla legislatura*, Milano, Guerini e Associati, 2010.

IRER, « The region of Lombardy, Italy: Self-Evaluation Report », OECD Reviews of Higher Education in Regional and City Development (IMHE), 2010, [En ligne : <http://www.oecd.org/edu/imhe/45797705.pdf>].

MATTIONI, Renato, « Un'istituzione tra istituzioni », *Impresa & Stato*, 2008, (« Vent'anni d'Impresa&Stato »), p. 25-27.

Milano dismessa: il rilevamento della dismissione industriale e l'iniziativa di dibattito di ACLI e CISL milanesi, 1988, eds. Sergio Graziosi et Luca Mangoni, ACLI, Milano, 1989.

MILANO METROPOLI, « Il fattore territorio nel sistema economico milanese. Elementi per uno scenario metropolitano al 2020 », éd. Roberto Camagni, Provincia di Milano, 2008, [En ligne : http://www.provincia.mi.it/export/sites/default/pianificazione_territoriale/pubblicazioni/Scenari_economici.pdf].

OECD, *OECD Territorial Reviews: Milan, Italy 2006*, OECD Publishing, 2006.

OETAMM, « Evoluzione della struttura economica dell'area metropolitana milanese nel corso degli anni '80 e linee di tendenza per gli anni '90 / », Osservatorio economico - territoriale dell'area metropolitana milanese, Milano, 1994.

ORLANDO, Luca, « Crisi, Rocca: "Far volare Milano per far volare il Paese" », *IL Sole 24 ORE*, 18 décembre 2013.

PIM CENTRO STUDI, MARCOTTI, Graziella et NOBILE, Pierluigi, *Aree industriali dismesse. Valutazioni e proposte*, Milano, OETAMM, 1988. Centro documentazione e biblioteca Isimbardi, Provincia di Milano.

PROVINCIA DI MILANO, *La forza di attrazione dell'area milanese: l'analisi svolta dal progetto europeo DEAFIN*, Milano, Franco Angeli, 2002.

PROVINCIA DI MILANO, « Presentazione, da parte del Presidente della Provincia F. Penati del programma di mandato 2004-2009 (linee programmatiche: azioni, attività e progetti) », *Atti del Consiglio Provinciale di Milano*, 20 juillet 2004. [En ligne: http://www.cittametropolitana.mi.it/export/sites/default/doc/verbali/20_luglio_2004.pdf].

PROVINCIA DI MILANO et DIAP - POLITECNICO DI MILANO, « Per la città abitabile. Scenari, visioni, idee », Milano, Provincia di Milano, 2007, (« Progetto strategico città di città »). Centro documentazione e biblioteca Isimbardi, Provincia di Milano.

PSI, COMITATO CITTADINO DI MILANO, « Progetto Milano '80. Prima bozza », Milano, 1978. Biblioteca della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli.

REGIONE LOMBARDIA, ASSESSORATO INDUSTRIA E ARTIGIANATO, SERVIZIO INDUSTRIA, *Interventi regionali nel settore industriale*, Milano, 1990. Centro documentazione e biblioteca Isimbardi, Provincia di Milano.

REGIONE LOMBARDIA, SETTORE INDUSTRIA E ARTIGIANATO, SERVIZIO INDUSTRIA, *Le politiche industriali della Regione Lombardia: strategie, normative, attuazione*, Milano, 1995. Centro documentazione e biblioteca Isimbardi, Provincia di Milano.

REGIONE LOMBARDIA et UNIONCAMERE LOMBARDIA, « Relazione attività 2010 e sintesi dei risultati complessivi 2006-2009 ». [En ligne: <http://www.unioncamerelombardia.it/images/File/CI->

[AdP/AdP%20Relazione%20attivit%202006-2009%20e%202010%20-%20approvata.pdf](#)].

SANGALLI, Carlo, « La Camera di Commercio come “casa del mercato” », *Impresa & Stato*, 1999, (« Dibattito: sviluppo locale, patti territoriale, concertazione »).

SVILUPPO BRIANZA (AGENZIA), *Autogestire la comunità locale. Il percorso dell'identità: gli stati generali, l'intesa, l'organizzazione dello sviluppo locale*, Milano, Franco Angeli, 2003, (« I libri della Brianza »).

UNIONE REGIONALE DELLE CAMERE DI COMMERCIO INDUSTRIA
ARTIGIANATO E AGRICOLTURE DELLA LOMBARDIA, « Contributi al convegno economico della Lombardia », 20-21 mai, 1976. Biblioteca della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano.

UNIVERSITÀ COMMERCIALE LUIGI BOCCONI, CENTRO POLEIS, « Il sistema politico istituzionale: domanda e offerta di governo metropolitano: un'analisi dei principali fabbisogni informativi. », Milano, Camera di Commercio industria e artigianato di Milano, 1992, (« Monitorare Milano »).

4 Presse, médias

La revue de la presse a été conduite à partir des informations et citations contenues dans les publications scientifiques et les rapports que nous avons consultés. Pour le cas milanais-lombard nous avons aussi effectué une recherche plus ponctuelle par date clés (période de campagne électorale) pour les articles non-digitalisés des trois quotidiens (*Il Corriere della Sera*, *Il Sole 24 ORE*, *La Repubblica*). On peut noter que deux de ces quotidiens (*Il Corriere della Sera* et *Il Sole 24 ORE*), sont basés à Milan. *Il Sole 24 ORE* est par ailleurs le quotidien de propriété de la *Confindustria*. Les quotidiens contiennent une section spécifiquement consacrée à Milan et la Lombardie, qui publie régulièrement des interventions d'élus, de majorité et d'opposition, des observateurs et des représentants de différents institutions (Chambre de Commerce, patronat, etc.). La revue de presse a donc été un moyen fondamental pour intégrer l'analyse documentaire. Par ailleurs nous avons effectués aussi une recherche par mots-clés en interrogeant la base de données de *Il Sole 24 Ore* et de *Il Corriere della Sera* pour la période qui va du début des années 2000 à nos jours.

4.1 Lyon

BURLET, Laurent, « Métropole de Lyon : la guéguerre avec la région rebondit sur les patrons », *Rue89Lyon*, 13 novembre 2013, [En ligne : <http://www.rue89lyon.fr/2013/11/13/metropole-lyon-gueguerre-region-rebondit-patrons>].

« Chambres de Commerce: la grande indifférence des patrons », *Objectifs Rhône-Alpes*, Lyon, novembre 2000, p. 26-36.

CHEMAIN, Jean, « L'ADERLY au service de la région lyonnaise et de la région Rhône-Alpes », *Métallurgie Rhône-Alpes*, juin 1974.

DÉPAGNEUX, Marie-Annick, « Entretien avec R. Barre "Lyon, c'est un peu trop l'image d'une ville industrielle ou difficilement accessible" », *Entreprises Rhône-Alpes - Le magazine économique de BREF*, juillet-août 1995, (« Dossier "INTERNATIONAL. Lyon sort de l'ombre »), p. 37.

DOMINJON, Paul, « Une organisation interprofessionnelle patronale, pour quoi faire? », *économie & humanisme (Numéro special patrons et patronat)*, juillet-août 1977, p. 50-54.

« Dossier: La course aux technopoles », *L'Usine nouvelle*, juin 1985.

DURAND, Didier, « Entretien avec Gerard Collomb: "Je crois à l'entreprise" », *Entreprise Rhône-Alpes*, Juin / Juillet / Aout 2011, p. p. 38 - 40.

FRESSOZ, Françoise, « Collomb : "Hollande doit avoir un langage clair" », *Le Monde*, 12 mars 2013.

GÉRARD, Collomb, *Et si la France s'éveillait...*, Tribune Libre, Paris, Plon, 2011.

GRANCE, Paquérette, « Officiellement, les patrons lyonnais n'ont pas de réseau. Officiellement... », *L'Express*, 11 août 2001, [En ligne : http://www.lexpress.fr/informations/la-toile-des-decideurs_646108.html].

GUYENNON, Gerard, « L'éveil de Rhône-Alpes à l'Europe », *Les Echos*, 6 août 1989.

LAFAY, Denis, « Quand le patronat lyonnais se livre une guerre de tranchées », *Acteurs de l'économie*, 18 novembre 2010.

« L'aménagement du quartier de Gerland à Lyon: une opération à l'échelle de la décennie », *Le Moniteur*, 14 juin 1982.

LONCHAMPT, Vincent, « Entretien avec Gérard Collomb "Lyon devient visible" », *Tribune de*

Lyon, 25 mars 2010, p. 52-53.

« Lyon. Un tierce gagnant », *L'Usine nouvelle*, 20 juin 1985, p. 52.

« Philippe Grillot: 'Selon moi la CCI Rhône-Alpes doit disparaître », *Acteurs de l'économie*, novembre 2013.

SAPY, François, « Bilan d'étape pour Gérard Collomb. Petites et grandes économies de l'agglomération », *Lyon Figaro*, 19 octobre 2002.

SAUX, Jean-Louis, « L'approche des grandes régions européennes nous invite à franchir nos propres barrières. Entretien avec A. Mérieux », *Le Monde*, 5 juin 1989.

« Technopoles, des paris sur l'avenir », *L'Express*, 29 mai 1987.

4.2 Milan

« Assolombarda: Meomartini, soddissatti per adozione Pgt Milano », *Radiocor (Il Sole 24 ORE)*, Milano, juillet 2010.

BARBACETTO, Gianni, « L'arancione della Madonnina: stinto », *MicroMega*, vol. 8 / Dossier: Rivoluzioni tradite?, 2013, p. 63-78.

BARBACETTO, Gianni et VETRI, Elio, *Milano degli scandali*, Roma-Bari, Laterza, 1991.

BIAGI, Enzo, « L'Italia dei comuni. Primo cittadino, una carica da rivalutare », *Il Corriere della Sera*, Milano, 27 avril 1997.

BOCCA, Giorgio, *Metropolis. Milano nella tempesta italiana*, Milano, Mondadori, 1993.

« Breve biografia del "più potente lobbista del nord Italia" », *Il POST*, 1 juillet 2010.

CACCIARI, Massimo, VITALI, Walter et RUTELLI, Francesco, « I sindaci e la politica », *MicroMega*, 1998, p. 235-247.

CARDUCCI, Fabio et OSTELLINO, Luca, « Il tramonto della capitale morale », *Il sole 24 ORE*, Milano, 8 janvier 1997.

CATELLA, Manfredi, *Milano si alza. Porta Nuova, un progetto per l'Italia*, Milano, Vita / Feltrinelli, 2013.

COEN, Federico, « Tutte le carte del PSI », *La Repubblica*, 4 septembre 1983.

COLAPRICO, Piero et FAZZO, Luca, *Duomo connection: indagine sulla fine della capitale morale*, Siena, Sisifo Edizioni, 1991.

DA ROLD, Alessandro, « Non solo tangenti. Penati rimpiange la Milano da bere », *Il Riformista*, 10 décembre 2008.

DORFLES, Gillo, « Lo slancio c'è, non l'idea di città », *Il sole 24 ORE*, Milano, 2 décembre 2007.

FABBRI, Giuseppe et CORTE, Orazio LA, *Il sistema Sesto. Storia di tangenti nell'ex Stalingrado d'Italia*, Termidoro Edizioni, Milano, 2013.

FELICETTI, Fabio, « Cantiere Bicocca, dalla classe operaia alla trincea di Tecnocity », *Corriere della Sera*, 29 mars 1997, p. p. 44.

FESTA, Lodovico et TOGNOLI, Carlo, *Milano e il suo destino : dalla città romana all'Expo 2015*, Milano, Boroli, 2010.

« Fine ingloriosa di un carrozzone per affaristi e politici al tramonto », *La Repubblica - Milano*, 22 juin 2014.

« Follow the money. Il partito azienda si ritira ma gli imprenditori non renziani esistono ancora », *Il Foglio*, Milano, 29 avril 2015.

GALBRAITH, Robert, « An urban renaissance is transforming Milan », *New York Times*, 10 juillet 2007, [En ligne : <http://www.nytimes.com/2007/07/10/travel/10iht-remilan.1.6584771.html>].

MARTINOTTI, Guido, « Il PSI é cambiato ma non lo sa », *La Repubblica*, 14 settembre 1983.

MARTINOTTI, Guido, « Un progetto per la città. Il capitale e lo sviluppo », *Il Corriere della Sera*, Milano, 2 juin 2004.

MONACI, Sara, « Bassetti, Vitale e la lobby del 51%. La borghesia sta con Pisapia », *Il Sole 24 ORE*, Milano, 13 avril 2011.

MONTANELLI, Indro, « Addio capitale morale », *Corriere della Sera*, 19 février 1953.

MORINO, Marco, « Milano, grandi lavori in corso. », *Il Sole 24 ORE*, Milano, 24 juillet 1998.

MOSSO, Luca et OLIVIERO, Bruno, « Milano 55,1: cronaca di una settimana di passioni », 2011.

MOTTINI, Maurizio, « Urbanista, cambia piano », *L'Unità*, 18 aout 1982.

MUSI, Giuliano, « Tognoli-Zangheri. Cosa ci unisce cosa ci divide », *L'Unità*, 27 mars 1983.

OFFEDDU, Luigi et SANSA, Ferruccio, *Milano da morire*, Milano, BUR- Rizzoli, 2007.

ORIGLIA, Maria Cristina, « Sviluppo, dodici Regioni “apripista” », *IL SOLE 24 ORE [Dossier Distretti Produttivi]*, 21 mars 2006, p. 2.

PAGNI, Luca, « Albertini, ultimatum sui poteri », *La Repubblica - Milano*, 10 novembre 2001.

PARLATO, Valentino, « Il blocco edilizio », *Il Manifesto*, 1970, p. 28-34.

PERTEGATO, Giancarlo, « Inchiesta / Viaggio nel futuro prossimo delle più importanti metropoli italiane. Intervista a G. Mazzocchi », *Il Corriere della Sera*, Corriere Milanese, Milano, 10 mars 1983, p. 6.

POSTIGLIONE, Venanzio, « Milano in pista di rilancio », *Il Corriere della Sera*, 7 octobre 1992.

QUERZÉ, Rita, « La crisi di Milano Metropoli “Scandalo lasciarci chiudere” », *Il Corriere della Sera*, Milano, 8 juillet 2013.

RODOLFO, Sala, « Penati: “Il tempo é scaduto, ecco il manifesto riformista” », *La Repubblica*, 29 mars 2003.

RODOTÀ, Stefano, « Alternativa senza compromesso morale », *L'Unità*, 27 mars 1983, p. 11.

ROSSI, Stefano, « Gli urbanisti contro Masseroli: assurda e allarmante l'idea di passare a 2 milioni di abitanti' », *La Repubblica - Milano*, 13 novembre 2008.

SCHIAVI, Giangiaco, « Milano sceglie il sindaco del 2000 », *Il Corriere della Sera*, Milano, 27 avril 1997.

TAJANI, Cristina, « Così Milano è tornata ad essere “la città che sale” », *Gli Stati Generali*, 17 mai 2015, [En ligne : <http://www.glistatigenerali.com/milano/cosi-milano-e-tornata-ad-essere-la-citta-che-sale/>].

VITTADINI, Giorgio, « La sussidiarietà ora parla inglese », *IL Sole 24 ORE*, 10 octobre 2010.

5 Liste des personnes interviewées

Nous présentons ici la liste des personnes interviewées. * indique que la personne a été interviewée deux fois.

Pays	Nom	Institution	Fonction
IT	ALTTONANTE Fabio	Provincia di Milano	Adjoint à la planification territoriale, logement et infrastructures (2009-2014)
FR	BAILLOT Pierre- Jean	ERAI - Conseil régional Rhône-Alpes	Directeur général-adjoint
IT	BARGIGGIA Fabrizio	Regione Lombardia	Directeur du département entreprenariat, Direction générale Industrie, Artisanat, Coopération
IT	BERTOLINI Pierluigi	Assolombarda	Chargé de mission, département Finance
IT	BIONDI Vittorio	Assolombarda	Directeur du département Territoire, Energie, Environnement
IT	BOTTI Daniele	Confindustria Lombardia	Directeur-adjoint, chargé des relations institutionnelles
FR	BUCHERON Emmanuelle	Grand Lyon	Chargée de mission Schéma d'accueil des entreprises, Délégation générale au développement économique et international (DGDEI)
FR	BUDIN Didier	Ville de Lyon et Grand Lyon	Directeur de la Mission Gerland
IT	BUSCARINI Laura	CNA Lombardia	Chargée de mission services aux entreprises, internationalisation et compétitivité
IT	CALUGI Roberto	CCIAA Milano	Directeur des services aux entreprises, ancien dirigeant de l'agence spéciale Promos (1995 – 2007)
IT	CAREGNATO Elisabetta	Milano Metropoli	Chargé de mission, assistante du directeur général
FR	CHANTE Florent	Grand Lyon	Chargé de mission Grands Comptes, Délégation générale au développement économique et international (DGDEI)
IT	CICIOTTI Enrico	Università Cattolica di Milano	Professeur économie politique, chercheur du "Progetto Milano" et collaborateur AIM (Associazione interessi

			metropolitani)
IT	CORRRERA Marcello	Provincia di Milano	Directeur du développement économique (1998 - en cours), et Directeur général-adjoint
FR	DE CHILLY Jacques *	Aderly	Directeur général (2006-2014)
FR	DE LAVERNEE Alberic	Conseil général du Rhône	VP en charge de l'intégration sociale, élu communautaire (1982-2008)
FR	DE SAINT- ETIENNE Michel	Mairie de Lyon	Rédacteur en chef de Lyon Citoyen
FR	DURAND Didier	Bref Rhône-Alpes	Rédacteur en chef
IT	FESTA Lodovico	Profession libérale	Journaliste (fondateur de <i>Il Moderno, Il Foglio</i>)
FR	FREBAULT Jean	Conseil de développement du Grand Lyon	Président, ancien directeur général de l'Agence d'Urbanisme de Lyon (1979-1988)
IT	GALLIANO Renato *	Milano Metropoli / Comune di Milano	Directeur général / Directeur du département Innovation économique, Université et Smart-City (2013-en cours)
IT	GASPARINI Daniela	Provincia di Milano	Adjointe au plan stratégique pour l'aire métropolitaine (2004-2009)
FR	GOUX Agnès	RUL - Région Urbaine de Lyon	Chargée de mission gouvernance métropolitaine
FR	HORNECKER Bernard	Profession libérale	Chargé de mission à l'Aderly (1974 - 1985)
IT	LAIN Fabrizio	Assolombarda	Chargé de mission, Direction Marché et Entreprises
FR	LAURENT Xavier	Agence d'Urbanisme de Lyon	Chargé d'études, responsable de l'OPALE
FR	LINOSSIER Rachel	Institut d'Urbanisme de Lyon	Chercheuse, urbanisme et aménagement
FR	MAISONNEUVE Nathalie	Conseil régional Rhône-Alpes	Chargée de mission, service Mutation Emploi Territoire Innovation Sociale, Direction du Développement Economique et de l'Emploi
IT	MARCATELLI Alessandra	Comune di Milano	Chargée de mission, communication externe
IT	MARTINETTI Attilio	Innovhub - CCIAA Milano	Directeur général (depuis 1991)

FR	MARTINEZ Lionel	St-Étienne Métropole	Directeur du développement économique, directeur du développement local, chargé de mission innovation, Délégation générale au développement économique et international (DGDEI)
IT	MATTIONI Renato	CCIAA Milano et Monza Brianza	Secrétaire général de la CCIAA Monza-Brianza (depuis 2007), 1 ^{er} DG adjoint, Dirigeant Relations Institutionnelles CCIAA de Milan, chef de cabinet du Président de la CCIAA de Milan (1995 – 2001)
FR	MAURY Robert	Marseille Développement	Directeur général, Directeur général de l'Aderly (1990 - 2006)
FR	MEYNET Jean-Louis	CMN Partners	PDG (2009-en cours), Délégué général au développement économique et international du Grand Lyon (1998-2007)
FR	MICHEL Marion	Grand Lyon	Chargée de mission, Marketing et gouvernance économique, Délégation générale au développement économique et international (DGDEI)
IT	MONACI Piergiorgio	Comune di Milano	Directeur du projet "Città Metropolitana", ancien consultant externe et ensuite directeur de l'innovation, Provincia di Milano
IT	MONTALBETTI Renato	Unioncamere Lombardia	Directeur des services aux entreprises
FR	PAYEBIEN François	CAPI	Directeur du cabinet du Président de la CAPI, communauté d'agglomération Portes d'Isère. Chargé de mission Développement économique, DRIRE (1987 à 1993), chargé de mission aménagement du territoire, conseil régional Rhône-Alpes (1993-1998), chargé de mission, puis directeur du marketing et de la stratégie économique, Délégation générale au développement économique et international (DGDEI) (1998-2009)
FR	PERRET Vincent	Conseil régional Rhône-	Directeur du service

		Alpes	développement des entreprises et des territoires, Direction du Développement Economique et de l'Emploi
FR	PRUD'HOMME Philippe	Pôle Métropolitain Lyonnais - G4	Directeur général, directeur du développement local au Grand Lyon (2002-2006)
FR	RHIEL Axel	Grand Lyon	Directeur du développement local, Délégation générale au développement économique et international (DGDEI)
FR	RINGLET Anne	Grand Lyon	Directrice de l'aménagement, Délégation général au développement urbain (DGDU)
FR	ROUMILHAC Jean-Marc	MIPRA - Conseil régional Rhône-Alpes	Directeur général du GIP Mission ingénierie et prospectives Rhône-Alpes (Mipra), chargé de mission à la direction du commerce de la CCI de Lyon (1973-1980), responsable de la prospection France de l'Aderly (1980-2001)
IT	SAPELLI Giulio	Università degli studi di Milano et Fondazione ENI Enrico Mattei (FEEM)	Professeur, histoire économique
FR	SCHERRER Franck	Institut d'Urbanisme de Lyon	Professeur, urbanisme et géographie
FR	TESSE Pierre-Yves *	Conseil de développement du Grand Lyon	Directeur de l'Animation Economique et de l'Aménagement à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lyon (1990 - 2006), chargé de mission à l'Aderly (1973-1990), chargé d'études à l'OREAM métropole lyonnaise (1966-1973)
IT	TORRANI Pierluigi	Profession libérale	Président AIM (1987-2013), Directeur <i>Progetto Milano</i> IReR-Lombardia (1982 - 1987)
FR	VALENCONY François	Mérieux Développement - Lyon-Biopole	Directeur général de Mérieux Développement, président du groupe développement économique de Lyon Biopole
IT	VINGIANI Leonardo	Assobiotech (Confindustria)	Directeur général

Liste des annexes (Tome II)

Annexes chapitre 1

1. Evolution des investissements, région Lombardie (1951-1975).
2. Evolution des employés par secteur d'activité, région Lombardie (1951-1975).
3. Evolution des employés secteur industriel par branche d'activité, région Lombardie (1951-1975).
4. Carte des systèmes productifs locaux, région Lombardie (1981)
5. Tableau de principales sociétés financières régionales, Italie.
6. Tableau des centres régionaux de services pour les PME, Italie.
7. Tableau des dépenses des régions par secteur d'intervention (1979-1983).
8. Indicateurs économiques des systèmes productifs locaux, région Lombardie (1981).
9. Taux de croissance (%) des employés dans les systèmes productifs locaux, région Lombardie (1971-1981).
10. Liste des observations, notes entre Federlombarda et Assessorato Industria, Region Lombardia (1970-1980).
11. Image de la planification de la région lyonnaise, SDAM (1970).
12. Pertes d'emplois des grands groupes industriels Région Rhône-Alpes (1976-1980).
13. Structure de l'emploi industriel par branches d'activités, région urbaine lyonnaise (1979).
14. Établissements productifs par localisation et nombre d'effectifs, entreprises industrielles, région urbaine lyonnaise (1979).

Annexes chapitre 2

1. Aire urbaine milanaise, subdivisions territoriales
2. Population résidente 1961 – 1991
3. Taux moyen annuel de croissance de la population
4. Variations % entreprises, 1971 – 1981
5. Variations % employés, 1971 – 1981
6. Variations % unités de production par aire géographique
7. Variations % employés par aire géographique
8. Quotients de localisation par secteur d'activité et subdivision territoriale de la GAMM (employés)
9. Quotients de localisation par secteur d'activité et subdivision territoriale de la GAMM (unités locales)
10. Projets de parcs scientifiques et technologiques en Italie
11. Affiche publicitaire « Progetto Bicocca », années 1980, Titre : « Un dialogue entre industrie et développement urbain pour construire le futur de la ville ».

Annexes chapitre 3

1. Les éléments constitutifs du schéma d'aménagement.
2. Composition du SEPAL (Syndicat Intercommunal d'Etudes et de Programmation de l'Agglomération Lyonnaise).
3. Liste des organismes et des personnes ayant participé aux études de révision du SDAU.
4. Cartographie des Technopôles en France, 1988.
5. Quartier de Gerland, propriétés publiques, 1980.
6. Principes d'aménagement du quartier de Gerland, 1986..

7. Document Mission Gerland –Aderly, « Le biopole de Gerland », non daté, 1986-1988. Archives de la communauté urbaine de Lyon.

Annexes chapitre 4

1. AdP Compétitivité Région Lombardie mesures financées 2006-2009
2. Carte Assemblée zonali Assolombarda

Annexes chapitre 5

1. Liste des membres du groupe prospectif sur le développement économique lyonnais (1994 – 1995).
2. Le dispositif de mise en œuvre du SDE (2001).
3. Carte de Développeurs économiques du Grand Lyon
4. Carte des Conférences des maires du Grand Lyon
5. Organigrammes de la DAEI, ensuite DGDEI (2004-2011), Grand Lyon
6. Carte de l'offre foncière en matière d'activité économique, Grand Lyon, 2003
7. Carte du Pôle Métropolitain (1er janvier 2014)
8. Périmètre d'action de l'Aderly (1er janvier 2015)

Lyon et Milan : Fiches socio-économiques (Tome II)

1. Fiche 1 : PIB et densité démographique Nuts 3 (Département / *Provincia*)
1. Fiche 2: Evolution des emplois par secteur d'activité, département du Rhône et *Provincia di Milano* 1995-2006)
2. Fiche 3 : Données socio-économiques Communauté Urbaine de Lyon et ville de Milan
3. Fiche 4 : Structure et évolution des emplois Lyon/Rhône-Alpes (1982-2011)
4. Fiche 5 : Structure et évolution des emplois Milan/Lombardie (1991-2007)

Résumé

Gouverner le développement économique des territoires: entre politique et société. Une comparaison des régions de Lyon et Milan (1970-2011).

Résumé :

La thèse a pour objet les relations entre gouvernements locaux (et régionaux) et intérêts économiques et leur contribution respective à la construction politique des territoires. Ces derniers correspondent à un niveau intermédiaire de structuration des systèmes d'acteurs et des institutions. Ils peuvent aussi agir comme acteurs collectifs, c'est à dire développer des stratégies et une capacité politique propres. La thèse vise à mettre au jour les mécanismes soutenant la cristallisation et la stabilisation des systèmes d'acteurs à différents niveaux territoriaux. Cette problématique est explorée à partir d'une étude d'un domaine d'action publique territoriale, qui est typiquement partagé entre plusieurs niveaux de gouvernement : le développement économique. La thèse se concentre sur un horizon temporel qui va de la crise industrielle des années 1970 aux processus récents de métropolisation économique. Les données empiriques sont tirées d'une étude comparative de deux régions non-capitales en France et en Italie, Lyon et Milan, ayant fait face à une importante restructuration de leurs bases productives au cours de cette période. Ce travail démontre que la construction politique des territoires s'explique à la fois par la capacité d'action des gouvernements locaux et par la capacité de mobilisation des intérêts économiques. Il permet de déceler des différences durables entre les deux cas : ainsi dans le cas lyonnais et rhônalpin, les institutions publiques ont un rôle d'encadrement des processus de développement plus fort, alors que ce sont plutôt les intérêts économiques qui orientent les choix publics dans les cas milanais et lombard. Ces différences ont des répercussions sur les échelles de gouvernement : dans le cas français, la présence d'une institution de gouvernement puissante, en l'occurrence le gouvernement métropolitain, a contribué à fixer stablement les systèmes d'acteurs à cette échelle. En revanche, en Italie il n'est pas possible d'identifier une échelle dominante sur le temps long, en raison de la présence d'intérêts économiques multi-positionnés et de la prééminence de logiques politico-partisanes qui joue contre le renforcement des institutions publiques.

Mots clés : politiques publiques, développement économique local ; intérêts économiques, gouvernement local; capacité territoriale; réétalonnage.

Governing territorial economic development: between politics and society. A comparison of Lyon and Milan urban regions (1970-2011).

Abstract:

This thesis studies the relationships between local (and regional) governments and economic interests and their contribution to the political construction of territories. These latter correspond to an intermediate level of systems of actors and institutions. They can also act as collective actors, and develop strategies and a political capacity. The thesis aims to uncover the mechanisms supporting the crystallization and stabilization of systems of actors at different territorial levels. This issue is analyzed through a study of a field of territorial public action, which is typically shared between several levels of government: economic development. The thesis focuses on a time horizon that goes from the industrial crisis of the 1970s to the recent process of economic metropolitanization. Empirical data comes from a comparative study of two non-capital regions in France and Italy, Lyon and Milan, both encountering a remarkable restructuring of their productive base in this time period. This work demonstrates that the political construction of territories depends both on the capacity of action of local governments and the mobilisation of economic interests. As for the types of relationships between local governments and economic interests, stable variations between the two cases stand out from the analysis: in the French case public institutions have a more directive role in the government of local economic development policies, while it is rather the economic interests that influence public action in the Italian case. These differences have implications on the scales of government: in the French case the presence of a powerful government institution, namely the metropolitan government, contributed to stably secure the systems of actors on this scale. By contrast, in Italy it is not possible to identify a dominant and stable scale along time due to the presence of powerful and multi positioned economic interests and to the domination of partisan logics over institution-building processes.

Key-words: public policies; local economic development; economic interests; local government; territorial capacity; rescaling.

